
**FEDERAL-PROVINCIAL
ISSUES IN
CORRECTIONS**

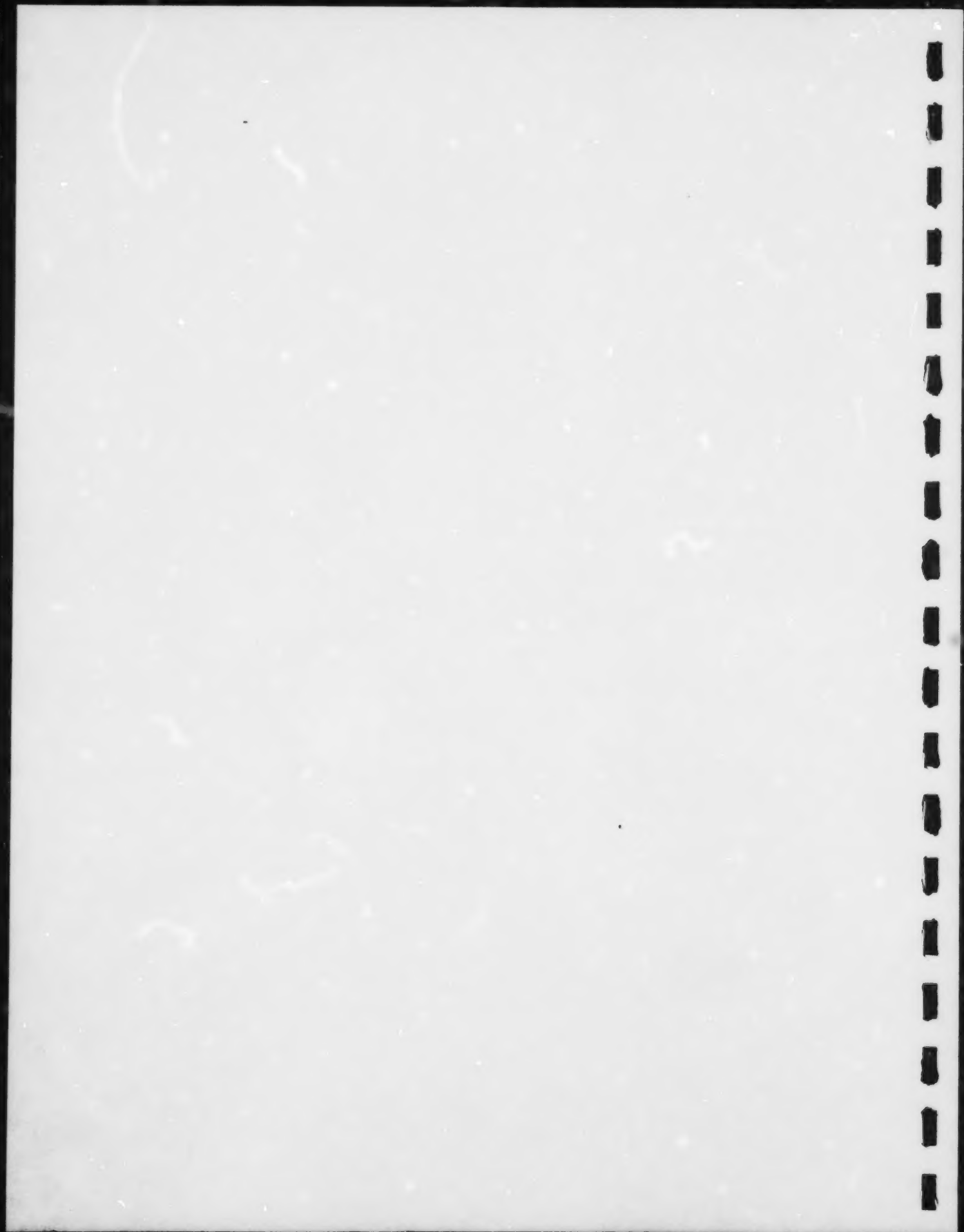
**Correctional Law Review
Working Paper No. 8
February, 1988**

This paper represents the tentative views of the Working Group of the Correctional Law Review. It is prepared for discussion purposes only and does not represent the views of the Solicitor General, or the Government of Canada.

CORRECTIONAL LAW REVIEW

Working Group:	Alison MacPhail	Chair
	Mario Dion	National Parole Board
	Karen Wiseman	Correctional Service of Canada
	Robert Cormier	Secretariat of the Ministry of the Solicitor General
	Fernande Rainville-LaForte	Department of Justice

Project Team:	Alison MacPhail	Coordinator
	Joan Nuffield	
	Paula Kingston	



PREFACE

The Correctional Law Review is one of more than 50 projects that together constitute the Criminal Law Review, a comprehensive examination of all federal law concerning crime and the criminal justice system. The Correctional Law Review, although only one part of the larger study, is nonetheless a major and important study in its own right. It is concerned principally with the five following pieces of federal legislation:

- . the Department of the Solicitor General Act
- . the Penitentiary Act
- . the Parole Act
- . the Prisons & Reformatories Act, and
- . the Transfer of Offenders Act.

In addition, certain parts of the Criminal Code and other federal statutes which touch on correctional matters will be reviewed.

The first product of the Correctional Law Review was the First Consultation Paper, which identified most of the issues requiring examination in the course of the study. This Paper was given wide distribution in February 1984. In the following 14-month period consultations took place, and formal submissions were received from most provincial and territorial jurisdictions, and also from church and after-care agencies, victims' groups, an employees' organization, the Canadian Association of Paroling Authorities, one Parole Board, and a single academic. No responses were received, however, from any groups representing the police, the judiciary or criminal lawyers. It is anticipated that representatives from these important groups will be heard from in this second round of public consultations. In addition, the views of inmates and correctional staff will be directly solicited.

(ii)

Since the completion of the first consultation, a special round of provincial consultations has been carried out. This was deemed necessary to ensure adequate treatment could be given to federal-provincial issues. Therefore, wherever appropriate, the results of both the first round of consultations and the provincial consultations have been reflected in this Working Paper.

The second round of consultations is being conducted on the basis of a series of Working Papers. A list of the proposed Working Papers is attached as Appendix A. The Working Group of the Correctional Law Review, which is composed of representatives of the Correctional Service of Canada (CSC), the National Parole Board (NPB), the Secretariat of the Ministry of the Solicitor General, and the federal Department of Justice, seeks written responses from all interested groups and individuals.

The Working Group will hold a full round of consultations after all the Working Papers are released, and will meet with interested groups and individuals at that time. This will lead to the preparation of a report to the government. The responses received by the Working Group will be taken into account in formulating its final conclusions on the matters raised in the Working Papers.

Please send all comments to:

Alison MacPhail
Co-ordinator
Correctional Law Review
Ministry of the Solicitor General
340 Laurier Ave. West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

FEDERAL-PROVINCIAL ISSUES IN CORRECTIONS

EXECUTIVE SUMMARY

INTRODUCTION

Outlines the aims of this Working Paper, which are to deal with legal issues respecting the following three areas in federal-provincial matters in corrections:

1. The split in jurisdiction between the federal and provincial governments;
2. The exercise of the federal government's criminal law power to impose legislative prescriptions on the provinces' and territories' correctional systems; and
3. Federal-provincial irritants and emerging issues in federal-provincial relations in corrections.

PART I

Describes the federal-provincial split in jurisdiction in Canada and some of the options which have been proposed to address the anomalies, problems, duplications and overlaps which arise from the present split. To the Working Group it appears that:

- * Any change to the law resulting in a change to the federal-provincial split in jurisdiction all across Canada should only be made if all parties believe that change in a certain direction is desirable;
- * Since it is apparent that no unanimity exists, there will be no across-the-board change in the split.

The Paper asks whether federal law should explicitly authorize changes in the split by mutual agreement between the federal government and interested provinces or territories, where both parties wish to alter the current arrangements.

PART II

Describes the federal government's current approach to the use of the federal criminal law power to set out legislative requirements in the provinces and territories. Discusses the implications of the Canadian Charter of Rights and Freedoms in terms of the permissible differences in the treatment of offenders from one jurisdiction to another. Sets out options for an overall approach to federal legislative imposition of various types of standards on provincial and territorial corrections.

PART III

Lists federal-provincial-territorial irritants in corrections. These are of two general types: disputes regarding provision of and payment for services by one jurisdiction, to the benefit of another; and concerns about the imposition of federal restrictions on provincial and territorial discretion in the conditional release and remission spheres.

Discusses new or emerging areas in federal-provincial-territorial relations in corrections. Asks whether federal law should address any of these emerging issues, such as criteria or conditions respecting the transfer of an offender from one jurisdiction to another.

TABLE OF CONTENTS

	<u>page</u>
PREFACE	(i)
EXECUTIVE SUMMARY	(iii)
INTRODUCTION	1
PART I: THE FEDERAL-PROVINCIAL SPLIT IN JURISDICTION	2
Options	6
PART II: THE CLR APPROACH TO SETTING OUT LEGISLATIVE REQUIREMENTS IN THE PROVINCES	10
The Canadian Charter of Rights and Freedoms	11
Options	13
PART III: FEDERAL-PROVINCIAL IRRITANTS AND EMERGING ISSUES	25
Matters relating to Federal-Provincial Funding Arrangements	25
Matters relating to Restrictions on Conditional Release and Remission of Sentence	27
New or Emerging Matters	27
CONCLUSION	30
ENDNOTES	31
APPENDIX A: List of Working Papers	36
APPENDIX B: Statement of Purpose and Principles of Corrections	37
APPENDIX C: Summary of Questions and Recommendations	40



FEDERAL-PROVINCIAL ISSUES IN CORRECTIONS

INTRODUCTION

In this Working Paper of the Correctional Law Review, issues will be reviewed which are of particular significance to the provinces. To some extent, some of these are covered in other Working Papers of the CLR, in particular the Working Paper on Conditional Release. This Paper will deal with three fairly distinct sets of issues: first, the federal-provincial split in jurisdiction; second, the overall approach which the CLR should take with respect to legislating new provisions which would affect provincial correctional administration; and third, a series of specific concerns at the provincial level.

As suggested by the nature of Correctional Law Review Project, only those issues will be dealt with which bear on what is currently contained in federal law in corrections, or what might conceivably be contained in such law as a result of decisions made through the CLR. Thus, matters which are of relevance to federal-provincial issues, but which do not reach the level of law, will not be covered in this Paper. On the other hand, certain issues are addressed which are not presently legislated, but which some have suggested could or should be resolved in law.

PART I: FEDERAL-PROVINCIAL SPLIT IN JURISDICTION

Perhaps the most notable characteristic of the administration of corrections in Canada is its fragmentation, both between levels of government, and within individual systems. Jurisdiction over corrections in Canada is established by the Constitution Act, 1867, sections 92(6) and 91(28), which provide that the provinces have jurisdiction over prisons and reformatories, and the federal government over penitentiaries. The distinction among these different types of penal institutions is established, in turn, in section 659 of the Criminal Code, which states that offenders sentenced to two years or more must be sentenced to imprisonment in a penitentiary. Offenders against provincial statutes are also sent to provincial jails, which hold a considerable number of such persons in addition to those sentenced for Criminal Code offences. As part of their Constitutional responsibility for the administration of justice, the provinces also administer all community-based sentences, such as suspended sentences with probation, fines and community service orders, as well as parole supervision in those provinces with their own parole boards. However, the federal government also conducts programs of community-based corrections, namely in the areas of temporary absence, parole supervision and mandatory supervision of offenders who are released from a penitentiary.

Although the provinces administer prison sentences, as part of its criminal law powers the federal government establishes certain powers and practices pertaining to provincial corrections. For example, the federal Prisons and Reformatories Act sets out certain provisions which touch upon this provincial responsibility, principally in areas which can affect the length and manner of serving the sentence. These issues will be dealt with in Part II of this Working Paper.

The parole power is created in the federal Parole Act, which creates the National Parole Board and enables the provinces to establish their own paroling authorities. The three largest provinces have their own paroling authority, and operate their

own programs of parole supervision for those provincial prisoners who are paroled. However, for federal offenders and for those offenders held in provincial correctional systems in the remaining provinces and the territories, the federal government both makes releasing decisions and supervises those offenders who are conditionally released. Temporary absences, on the other hand, are administered by each correctional system, save that the National Parole Board is, in the federal system, responsible for unescorted temporary absences and for escorted temporary absences of offenders sentenced to life, until they are eligible for parole. Clemency on criminal cases is the sole responsibility of the federal government. Issues relating to release of various kinds will also be dealt with in the next Section.

The two-year rule, as set out in section 659 of the Criminal Code, has been described as both arbitrary and the source of duplications and overlap in federal and provincial responsibilities, inasmuch as both levels of government perform many of the same functions, albeit on different populations of offenders. Various committees and task forces have reviewed the two-year rule over the years, but to date no change has been made to the legislative provision for it.

The last major federal-provincial review of the matter was in 1976-78, in the form of the federal-provincial Steering Committee on the Split in Jurisdiction in Corrections.¹ This Committee was unable to agree on the ideal solution to the split, and instead recommended that improvements in coordination be made between the two levels of government. The Justice System report of the 1985 Task Force on Program Review (Nielsen Task Force), which included representation from some provinces and territories but not all, also reviewed the split, and suggested that

... [the split] creates practical difficulties which impede effective service delivery and efficient administration. Both federal and provincial governments operate programs of

imprisonment and programs of community supervision of offenders. Both systems must bear the attendant administrative and other overhead costs associated with their service delivery. The two levels of government often end up competing in an unhealthy way for staff, community services and private sector resources. Since the great majority of related social services (education, health care, housing, etc.) are largely delivered at the provincial level, there are problems of planning and coordination created by two levels of government, placing often conflicting demands and priorities upon these services.²

The Nielsen Task Force Study Team concluded that "interested provinces or groups of provinces [should] be allowed to assume full responsibility for all corrections within their borders, through the most appropriate mechanism (constitutional reform or delegation)".³ The Task Force qualified this recommendation with the condition that "certain basic standards of human rights, programs and dates of release eligibility would be assured through the federal criminal law power and through monitoring the spending of funds which would be transferred from the federal government".⁴

The Task Force also considered, but offered "less support" for, an option of greater use of exchange of services between the federal and provincial governments in order to reduce duplication and overlap in services. Under this option, "more program delivery functions could be passed to the provinces" through "ad hoc sharing arrangements", with the provinces retaining primary responsibility for community-based sentences and "institutions whose linkages to community services are of primary importance" and the federal government focusing on correctional services where security is the primary consideration.⁵

In 1987, the Canadian Sentencing Commission issued its report.⁶ While making no specific recommendations about the split in jurisdiction, the Commission did make proposals about sentencing which would cause dramatic changes in the federal and provincial correctional populations if the two-year rule were not altered. The Commission felt that Canada has an over-reliance on imprisonment as a sentencing option, and would support a lesser use of imprisonment for non-violent offenders. In addition, the Commission would greatly reduce the average length of sentence by reducing the range of the sentence over which correctional authorities would have the power to release. Thus, the time served imprisoned by any offender would more closely approximate the actual sentence length imposed by the judge.

Clearly, if the two-year rule remained under the Commission's scheme, there would be more persons given community-based sentences and sentences of less than two years, while a far lesser proportion of the total number of incarcerated offenders in Canada would be sent to a federal penitentiary.

Persons sentenced to imprisonment would, however, serve more of their sentence in close custody, before eligibility or entitlement to release. The impact of such an initiative on provincial correctional budgets would certainly be the subject of considerable federal-provincial discussion.

The Provincial Consultation Paper⁷, issued by the Correctional Law Review for the purpose of discussions with provincial governments in July 1985, once again posed the question of changing the two-year split. In the written responses which were submitted, the majority of the seven provinces and territories which responded favoured retention of the two-year split. British Columbia suggested that "provincial takeover" would be the most rational approach, but recognized that the current situation is most acceptable at this time due to the fiscal burdens which would be expected from a provincial takeover. Manitoba (in response to the Consultation Paper) preferred that corrections become a federal responsibility,

with provision for provinces that wish to opt out to be able to do so. Ontario expressed the view that the matter should be subject to further discussion after the completion of the CLR, and noted that any changes would depend on "an appropriate agreement for the continued federal funding and cost-sharing in correctional services". Both Quebec and the Northwest Territories opted for the status quo, but with more exchange of services between levels of government. The Canadian Association of Paroling Authorities (CAPA) has, however, indicated that its views should not be taken as supportive of the two-year rule.

Options

Thus, not all interested parties agree that the present split in jurisdiction should stand, or that it should be amended. In a matter as fundamental as this, it would seem that any suggestion of federal imposition of a new Constitutional arrangement would be both inappropriate and unlikely. Therefore it appears to the CLR Project Team that:

Any change to the law resulting in a change to the federal-provincial split in jurisdiction all across Canada should only be made if all parties believe that change in a certain direction is desirable.

Since it is apparent that no unanimity exists, there should be no across-the-board change in the split.

However, the question remains as to whether, as the Nielsen Task Force suggested, there could be a change affecting only those provinces and territories, or groups thereof, who would be interested in such a change. In other words, if no jurisdiction should have a change in the split forced upon it, perhaps the converse should be true as well: that federal law should permit a radical change in the split if both federal and individual provincial or territorial governments agreed.

At present, federal law permits exchange of service agreements⁸ between the CSC and provincial correctional (and mental health) departments, but the language of the provisions appears to contemplate limited usage, rather than complete devolution of correctional responsibilities to one jurisdiction or another. While there might be sufficient authority in s. 15 of the Penitentiary Act and in s. 4 of the Prisons and Reformatories Act for the Solicitor General to authorize comprehensive devolution agreements with interested provinces or groups of provinces, when taken together with the enabling provisions of the Parole Act, if this is viewed as a reasonable policy option, it would be preferable to explicitly authorize it in the legislation.

Although most analyses of the split have not offered serious objections to the option of complete provincial takeover of corrections, some concerns might be raised. It might be argued that the federal government should remain in the business of corrections, at least to some extent, in order to represent a certain standard, to promote indirectly certain uniformities of practice or innovative programs, or to administer certain correctional programs of a unique or infrequently-used nature (such as super-maximum security housing for those relatively few offenders who are dangerous to others in a prison environment). The implication of s.15 of the Charter as between provinces is discussed below, at pp. 14-15.

Presumably, each of these concerns could be addressed to at least some extent by legislative refinement or other means, such as permitting the federal government to conduct certain specialized programs, or by establishing certain standards governing correctional programs or systems devolved to the provinces.

Although the reverse option is rarely advocated, it would of course be possible for the federal government to administer, at the invitation of a province or territory, all correctional services within a province or territory. This option, like its converse, would reduce duplication and

overlap, eliminate competition for services, and permit the pooling of resources and programs for all offenders who need them. It would not, however, carry the advantage of having the correctional and social service functions handled by the same level of government.

Should federal correctional law explicitly authorize changes in the split in jurisdiction by mutual agreement between the federal government and interested provinces or groups of provinces and territories?

Readers' answers to this question may, of course, vary according to whether such a change would be accompanied by standards governing the quality, nature or substance of the services transferred. More will be said in the next Part about the types of standards which would have to be considered.

Under a model involving a complete takeover by one or more province or territory of the Correctional Services within their borders, the question naturally arises of whether the paroling authority for all offenders in each system should also devolve to the province or territory. The Nielsen Task Force suggested that in a system of "provincialized" corrections, it would also make sense to "provincialize" the administration of the parole authority.⁹ This was justified on the grounds of optimal coordination of correctional and paroling functions, reduction in duplication and overlap of effort, the rendering of decisions in an expeditious fashion and the desirability of smaller, local decision-making authorities. Presumably, however, the full "provincialization" of parole decisions would make little or no sense except in a system of "provincialized" corrections.

Should federal correctional law explicitly authorize provincial authority for release decisions with respect to all offenders housed

within provincial or territorial borders if a province or territory assumes full responsibility for all correctional operations within its borders? Should federal correctional law explicitly authorize the reverse type of arrangement?

Alternative means for the federal government to maintain certain standards in the services for which it is constitutionally responsible are possible. Because of limitations on provincial capacity to offer additional services, it is likely that no devolution would occur without federal financial compensation to the provinces, and the funds could be tied to administratively established standards and an audit process. A middle ground between these two options would be for federal law to mandate the establishment of standards, perhaps mentioning specifically certain areas, and a procedure for monitoring of federal funds transferred to the provinces.

PART II. THE CLR APPROACH TO SETTING OUT LEGISLATIVE REQUIREMENTS IN THE PROVINCES

In this section, we will explore questions related to the overall approach which the CLR should take towards either preserving or enacting provisions in federal correctional law which affect the provinces.

Certain legislative provisions exist now at the federal level which pertain to the administration of corrections at the provincial level. These provisions derive from the federal criminal law power. The purpose of this power, which is provided in addition to the provinces' constitutional responsibilities for the administration of justice, was to ensure certain national criminal justice standards through the federal legislative power, while permitting the provinces the necessary flexibility to respond to local and regional concerns.

The federal approach to the Prisons and Reformatories Act in recent years has been to amend the Act increasingly in such a way as to grant the provinces greater discretion over the operation of their institutions. What remains deals almost entirely with matters affecting time served in close custody such as release through temporary absences, and remission. Although the provision which is made in the Act for the existence of remission does not appear to present many problems for provincial correctional authorities, the Act's imposition of a 15-day limit on the duration of temporary absences is a major irritant. Many provinces make extensive use of "back-to-back" temporary absences - that is, extend them successively beyond 15 days - and object to having to violate the spirit, if not the letter, of the Act.

Parole in its present form was established through the federal Parole Act of 1959. At that time, the Act created the National Parole Board as the sole paroling authority in

the country, but in 1977, in response to requests from certain provinces, the Act was amended to enable the provinces to establish their own parole boards to govern the release of all provincial inmates serving sentences other than life imposed as a minimum or indeterminate sentences (although normally sent to federal custody, offenders with life or to indeterminate sentences may become provincial prisoners through transfer to provincial institutions). Three provinces (Ontario, Quebec and British Columbia) have now created their own paroling authorities and they have authority over some three-quarters of all offenders held in provincial institutions. In the remaining provinces and the territories, the National Parole Board remains the paroling authority for provincial prisoners.

The Parole Act's provisions with respect to provincial parole establish consistent practices in certain critical areas. Provincial regulations pertaining to the operation of provincial parole boards are, by virtue of section 9(4) of the Act, void if they are inconsistent with any provision of the Act or federal regulations; consequently, federal law establishes for provincial as well as federal paroling authorities the criteria governing release, the times of eligibility, and a few other important matters.

An essential question for the CLR is whether it is appropriate for federal law to continue to impose certain constraints on provincial correctional authority. In addition, inasmuch as the CLR may enact new provisions governing the exercise of federal correctional authority, there is the further question of the extent to which such new provisions should apply equally to provincial correctional authorities.

The Canadian Charter of Rights and Freedoms

All correctional legislation, whether federal or provincial, must be in compliance with the equality rights provisions of section 15 of the Charter. Section 15 defines the right to equal protection and equal benefit of the law without discrimination. According to Section 15(1):

Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental disability.

On the face of it, this would appear to mean that any protections or benefits that are provided to either federal or provincial inmates must apply equally to both groups without discrimination. However, notwithstanding that being an inmate is not one of the listed prohibited grounds of discrimination, the courts in interpreting s.15 have stated that the essential meaning of the Constitutional requirement is that persons or groups who are "similarly situated be similarly treated, and conversely, that persons who are differently situated be differently treated. The issue for consideration is whether the law treats members of two classes differently, and whether any differences between the two classes are relevant to and justify the difference in treatment."¹⁰

The "similarly situated" test has been applied in a equality rights case based on different treatment of federal and provincial inmates in regard to mandatory supervision. In Dempsey v. The Queen and A.-G. for Ontario,¹¹ the Federal Court, Trial Division, concluded that federal inmates are not "similarly situated" with provincial inmates in respect of entitlement to mandatory supervision. According to Mr. Justice Muldoon, in analysing the "inherent dissimilarity between federal and provincial inmates" it is necessary to realize that "there is an exponentially intensifying continuum of culpability which proceeds from the minor to the grievous. A statutory line of differentiation (2 years) is drawn rationally, if somewhat pragmatically, across it...Those whose deprivations are more serious undergo a longer confinement with more elaborate supervision.... On the other side of the line, the confinement is of shorter

duration.... This [MS] is not discrimination of the kind so evidently condemned in s. 15 of the Charter". The Court of Appeal has affirmed this decision.

Thus, this decision finds that this difference in treatment of federal and provincial inmates is non-discriminatory, based on the fact that federal inmates are, as a group, "more serious" offenders than provincial inmates. The differences between federal and provincial inmates will not justify all differences in treatment, however differential treatment will have to be justified in every case on the basis of relevant differences between the two groups of inmates.

It is also important to remember that not all differences in treatment will be upheld by the courts. Any differences in treatment must also be reasonable and fair, having regard to the purposes and aims of the legislation and its effects on persons adversely affected. Thus, there is still much uncertainty surrounding the future effect of the Charter on current and future differences between the federal and provincial correctional systems.

The second major area of concern is relation to equality rights is whether section 15 is violated by differences in treatment as between provinces, of persons imprisoned for committing criminal or other federal offences. Recent decisions involving matters of split federal and provincial jurisdiction and cooperation¹² indicate that section 15 has imposed limits on Parliament's power to enact federal legislation that discriminates between similarly situated persons based on their province of residence. Departures from the principle of equality will only be permitted if they meet the criteria laid down in the decision of R. v. Oakes¹³, that the legislation is in furtherance of a valid federal objective of sufficient importance to warrant overriding a constitutionally protected right; the means employed are reasonable and demonstrably justifiable in that the measures are fair and not arbitrary, designed to achieve

employed are reasonable and demonstrably justifiable in that the measures are fair and not arbitrary, designed to achieve the objective and rationally connected to that objective, they impair the infringed right as little as possible, and there is proportionality between the effects of the measures and the objective.

The implications of Hamilton and related cases are that federal correctional policy must accord with section 15 of the Charter, and that the courts may require provincial governments to implement that federal policy or may strike down the policy itself for leaving undue discretion to the provinces. Thus in federal-provincial matters, the federal government should ensure that it treats similarly situated persons in a similar fashion.

Options

As was seen in Part I, the Nielsen Task Force suggested that, even with the transfer of all correctional service delivery to the provinces, the federal criminal law power ought to apply in three areas: human rights, dates of eligibility for conditional release, and offender programs.

The 1977 MacGuigan Committee on the Penitentiary System in Canada complained of the two-year rule because:

the provinces are not able to allocate equal amounts of financial and human resources to their correctional services, so that the quality of treatment varies widely, depending on the resources available to each province. It is therefore possible for an inmate incarcerated in a poor province to be subjected to much harsher conditions than an inmate who is imprisoned for the same offence in a wealthier province. The jurisdictional split also impedes the development of a

coherent system of correctional treatment in Canada, since programs existing in federal institutions may or may not be available in provincial institutions and vice versa.¹⁴

This question of federal legislation in the provincial correctional sphere has been raised in CLR consultations to date. Provinces generally have been of the view that it is consistency rather than absolute uniformity which we should strive for. They suggest that while consistency between provinces in matters of early release and remission is necessary, there are legitimate differences between provincial systems and inmates and the federal system and inmates which justify different programs and approaches.

With respect to the philosophy of corrections, all jurisdictions agree that a common approach is desirable. There are however serious disagreements as to how this might be achieved.

Questions related to this issue were posed in the 1985 Provincial Consultation Paper¹⁵ of the CLR. Written responses to the Paper varied. Six of the eight provinces and territories which responded on this issue favoured placing in law a statement of objectives and principles governing corrections, although there has since been a shift in opinion on this question. Most respondents were, however, opposed to establishing national uniformity in law respecting conditional release from imprisonment. One respondent suggested that the important issue was not uniformity but rather "the confusion which exists regarding the various kinds of early release". Another argued in favour of uniformity, suggesting that "there is a need to limit correctional discretion and ensure the consistent application of principles of fairness and equity". Still another contended that "national uniformity in broad terms is essential" and should be established "in those areas which address length of time and nature of the review" (for release).

Subsequent consultations with provincial correctional officials suggest that while provinces could agree to a common policy statement, they would view the enactment of a statement of philosophy in federal legislation governing both federal and provincial corrections as being an inappropriate intrusion on provincial ability to legislate in respect of provincial corrections, and indeed, on their ability to run their systems as they think most appropriate.

A number of broad options seem to present themselves, ranging from complete federal withdrawal from legislating in the provincial correctional sphere, to expansion of current federal law in certain areas.

What approach should the Correctional Law Review adopt to the exercise of the federal criminal law power as it pertains to provincial correctional authority? For example, which of the following options represents the best approach? Are there others to suggest?

1. Complete federal withdrawal from legislating any constraints on provincial correctional discretion?
2. Enactment of a statement of purpose and principles only?
3. The status quo (i.e., deals principally with remission and early release)?
4. The status quo, plus a statement of purpose and principles?
5. The status quo, plus legislation in essential areas of human rights, basic programs and early release and remission?
6. The status quo, plus legislation in essential areas of human rights?

7. Legislation which would establish complete uniformity between federal and provincial corrections in all areas important enough to be covered in law?

Let us examine each of these possible options in turn.

1. Complete federal withdrawal from legislating any constraints on provincial correctional discretion

Under this option, the federal government's exercise of its criminal law power, other than its enabling powers, would cease at the time of sentence and sentence appeal, with the exception of the Royal Prerogative of Mercy (pardons), the law and presumably practice of which would still rest with the federal government in respect of offences against federal statutes. (Conceivably, however, Her Majesty could decide to devolve this power to the provincial Lieutenant-Governors.)

Thus, this option would place no restrictions on when, by whom, under what conditions, and for how long, or for what portion of the sentence, any provincial offender could serve or be released from a prison sentence. The Prisons and Reformatories Act would contain only the necessary provincial authorities needed to carry out its responsibilities (for example, the authority for interprovincial transfers and the authority for temporary absences and remission credits against the sentence). The Parole Act would contain, in respect of provincial parole, only the authority to parole. None of the present restrictions on these authorities - such as the permissible length of temporary absences and the date of earliest eligibility for parole - would remain.

Many of the provinces have advocated some form of this option, at the least including removal of the 15-day limit on unescorted temporary absences. As noted earlier, many provinces rely on the use of TA power which is broad enough to permit full release into the community for large numbers of offenders.

This option runs contrary, however, to the thrust of the recent Canadian Sentencing Commission report, Sentencing Reform: A Canadian Approach.¹⁶ The Commission felt that there should be greater judicial control over the entire range and "meaning" of the sentence, and recommended a reduction in the proportion of a sentence of imprisonment which may be reduced through remission (reduced from one-third to one-quarter) or "day release" (available at the two-thirds mark in the sentence instead of at one-sixth). These changes to post-sentence release authorities would, according to the Commission's recommendations, be enacted in federal law, and sentencing guidelines and other sentencing matters would be the responsibility of a permanent Sentencing Commission established by Parliament.

Public reaction to federal removal of all restrictions on early release eligibility for provincial offenders would be expected to be at least somewhat negative. Although provincial prisoners are known or assumed by some members of the public to be of a generally lesser risk than federal offenders, public sympathy towards released offenders as a group is not high. To some extent, this view is conditioned by inaccurate perceptions about recidivism, and many Canadians' "hard" views about certain criminal justice issues soften when they are presented with the details of individual cases. Nonetheless, there might be expected to be public opposition to this option, if it were accompanied by public perceptions that too many provincial offenders would inappropriately be released too early in their sentence.

2. Enactment of a statement of purpose and principles only

In the CLR's Working Paper on Correctional Philosophy¹⁷ a statement of purpose and principles is proposed to govern the administration of federal corrections.

The statement proposed in that paper (currently under discussion for possible improvements) is as follows:

A STATEMENT OF PURPOSE AND PRINCIPLES FOR CORRECTIONS

The purpose of corrections is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by:

- a) carrying out the sentence of the court having regard to the stated reasons of the sentencing judge, as well as all relevant material presented during the trial and sentencing of offenders, and by providing the judiciary with clear information about correctional operations and resources;
- b) providing the degree of custody or control necessary to contain the risk presented by the offender;
- c) encouraging offenders to adopt acceptable behaviour patterns and to participate in education, training, social development and work experiences designed to assist them to become law-abiding citizens;
- d) encouraging offenders to prepare for eventual release and successful re-integration in society through the provision of a wide range of program opportunities responsive to their individual needs;
- e) providing a safe and healthful environment to incarcerated offenders which is conducive to their personal reformation, and by assisting offenders in the community to obtain or provide for themselves the basic services available to all members of society.

The purpose is to be achieved in a manner consistent with the following principles:

1. Individuals under sentence retain all the rights and privileges of a member of society, except those that are

necessarily removed or restricted by the fact of incarceration. These rights and privileges and any limitations on them should be clearly and accessibly set forth in law.

2. The punishment consists only of the loss of liberty, restriction of mobility, or any other legal disposition of the court. No other punishment should be imposed by the correctional authorities with regard to an individual's crime.
3. Any punishment or loss of liberty that results from an offender's violation of institutional rules and/or supervision conditions must be imposed in accordance with law.
4. In administering the sentence, the least restrictive course of action should be adopted that meets the legal requirements of the disposition, consistent with public protection and institutional safety and order.
5. Discretionary decisions affecting the carrying out of the sentence should be made openly, and subject to appropriate controls.
6. All individuals under correctional supervision or control should have ready access to fair grievance mechanisms and remedial procedures.
7. Lay participation in corrections and the determination of community interests with regard to correctional matters is integral to the maintenance and restoration of membership in the community of incarcerated persons and should at all times be fostered and facilitated by the correctional services.

8. The correctional system must develop and support correctional staff in recognition of the critical role they play in the attainment of the system's overall purpose and objectives.

Placing the same or a similar statement in federal law governing provincial corrections, even if all provinces agreed with the substance of the statement, would be opposed by a majority of the provinces as unnecessary and potentially the subject of extensive litigation, both frivolous and significant. At the other extreme, it has been suggested that such a statement would be unnecessary because it would have no effect.

Favouring the enactment of such a statement of purpose and principles is the view that corrections, as a profession, ought to be guided by a professional credo, a statement of its mission. The 1977 Parliamentary Subcommittee on the Penitentiary System (MacGuigan Committee) ¹⁸ spoke of a "corrosive ambivalence" at the line level within corrections about the "purpose or direction" of corrections. A legislated statement of purpose and principles would serve, for federal and provincial correctional workers alike, as a "sword and shield" in the carrying out of their duties. For legislators, the statement is a signal about what minimum needs have to be addressed in correctional budgets. For offenders, the statement might be used to interpret correctional policies and decisions, but it would be unlikely to serve as the sole basis for an attempt; for example, to have the courts make orders to or against correctional authorities.

Under this option the federal government would repeal current provisions which restrict matters like the permissible purposes of parole, remission and TAs, and the proportion of the sentence which can be affected by the operation of these programs. Instead of these restrictions, any concerns about provincial use of these powers would be addressed through,

for example, the legislated purpose to provide "the degree of custody or control necessary to contain the risk presented by the offender".

3. The status quo

The Parole Act and the Prisons and Reformatories Act contain two principal types of provisions. Enabling provisions include the authority for ESAs, the authority of provincial officials to release offenders on TAs or on parole, to transfer offenders, to make regulations, and to order the forfeiture of contraband from an inmate. Each of the authorities which touch on release or potential release of the offender is subject to certain qualifications. As was noted earlier, provincial parole regulations must be in accordance with the provisions of the Parole Act. Remission is limited to one-third of the sentence, and the criterion for earning it ("industrious application") is established in the Prisons and Reformatories Act. The purposes of TAs are stated in the Prisons and Reformatories Act (medical, humanitarian and rehabilitative), and the 15-day limit on their duration established.

The second group of federal statutory provisions relating to the provinces deals with the rights and obligations of offenders. While most were repealed in 1986, there remain provisions governing the forfeiture of remission as a punishment for breaches of prison regulations.

Undoubtedly the principal complaints of the provinces about the status quo are the 15-day limit on TAs in the Prisons and Reformatories Act, and s.16(1) of the Penitentiary Act. Few of the remaining provisions have been the subject of sustained provincial comment.

4. The status quo, plus a statement of purpose and principles

Another of the many possible permutations of options would be for federal legislation in the provincial correctional area to extend to the sentence administration areas covered under the status quo, in addition to an enactment of a statement of purpose and principles. This would leave the provinces and territories free to adapt their systems to their own needs, within parameters established by statements of values which are generally accepted by corrections professionals. Differences in the treatment of offenders between provinces and between the provinces and the federal government would be subject to Charter challenges but not to detailed federal prescription.

5. Legislation in essential areas of human rights, basic programs, and early release and remission

Under this option, the scope of current federal legislation would be clearly focused on three areas beyond enabling provisions: human rights, basic programming for offenders, and release from imprisonment.

The CLR's Working Paper on Inmate Rights sets out various approaches respecting the articulation in law of rights of federal inmates and the basis for limiting, where necessary and appropriate, rights protected by the Charter. This option would not go so far as to incorporate into federal law respecting provincial corrections all the human rights provisions which might eventually be enacted respecting federal corrections. (The last option in this series would.)

Rather, legislation might simply mandate the enactment in provincial regulations of permissible limitations on Charter rights of offenders, or mandate the maintenance of effective remedies to protect the rights of provincial offenders, or do both.

Programs to assist offenders to avoid re-offending are considered, by most critics and professionals, to be an essential component of corrections. Few would argue that correctional intervention has been fully tried, meaningfully evaluated, and "proven" to be ineffective and unworkable.

Perhaps even fewer would suggest that there are no defensible grounds for making rehabilitative programs available to offenders, except in those cases of offenders serving only a few hours or days in jail. Indeed, most penal institutions provide programs of one sort or another for the prisoners in their charge.

Under this option, federal law might compel provincial authorities to provide rehabilitative programs to those offenders who are serving sentences not clearly intended only for deterrent or denunciatory purposes, including very brief jail terms. The law might require nothing beyond the obligation to make programs available to offenders, and perhaps to encourage offenders to take advantage of them.

Alternatively, the law might also specify the types of programs - education, training, social development, work - which the system would need to provide.

Under this option, in the early release area, the current provisions in the Parole Act and the Prisons and Reformatories Act would remain, and perhaps others would be added, such as the obligation for provincial authorities to promulgate guidelines for release decisions, or to enact provisions for the review of or appeal from release decisions. Any new provisions would need to be considered essential to preserve independent, fair, quality release decisions.

6. The status quo, plus legislation in essential areas of human rights

Under this option, the features of the previous option would be present, except that there would be no reference to programs to meet offenders' needs. This would meet provincial concerns about the federal government entering into the previously untouched area of programming in provincial prisons. Some provinces and territories are able to maintain only limited programs, or programs only at certain institutions, because of budgetary restrictions. This option would also offset concerns about the provinces having to make programs available to offenders who were sentenced for purely denunciatory reasons, such as those given a sentence of a few days, or having to encourage offenders to participate in programs if they clearly have no intention of deriving any benefit from programs. (Some correctional experts feel that programs will only work if offenders enter into them with at least some measure of voluntariness.)

7. Legislation which would establish complete uniformity between federal and provincial corrections in all areas important enough to be covered in law

A large number of additional provisions might be added to existing federal law under this option. The Parole Act and Regulations would contain identical provisions respecting the operation of parole and MS. Depending on the final resolution of federal law respecting federal corrections, this option could mean additional provincial obligations ranging from a few references to peace officer powers, to a large number of new provisions respecting offender rights, staff powers and obligations, the rights and obligations of victims in the correctional process, and so on.

This option reflects a heavy emphasis on statutory rights and obligations rather than policy and common law, and a broad interpretation of sections 1 and 15 of the Charter.

PART III. FEDERAL-PROVINCIAL IRRITANTS AND EMERGING ISSUES

In this Section, we will review the matters which are an irritant or a potential irritant to the provinces or to the federal government in respect of the current law, and suggest other areas of a specific nature which need to be addressed in the CLR.

1. Matters relating to federal-provincial funding arrangements.

Under this heading can be grouped provincial complaints and federal concerns about federal payment or non-payment for provincial services, and Exchange of Service Agreements (ESAs). Linked to the consideration of various federal-provincial issues is the matter of costs borne by the provinces and by the federal government in areas of shared or disputed responsibility. The Correctional Law Review is, as noted above, concerned only with matters of law, but in the federal-provincial area, there are numerous funding issues which are linked to statutory and regulatory provisions, or which, in the view of one party or another, should be dealt with in law in order to clarify the financial questions.

The provinces have a number of complaints about their ability to recover from the federal government the costs which the federal government does not cover, or cover adequately. For example:

- some provinces argue that the federal government ought to assume all financial responsibility in relation to federal offenders, i.e., from the moment an offender is sentenced to two years or more, the federal government would pay for all custody, programs, legal aid, medical care, transportation and demands on police resources and other justice system costs.

- all provinces and territories argue that the federal government ought to reimburse the provinces for the costs of s. 16(1) of the Penitentiary Act. Section 16(1) requires that federal offenders shall not be received in penitentiary until their appeal period has expired or until the offender notifies the court that he is not appealing or has abandoned his appeal. The length of the appeal period is set by the provincial superior courts in their Rules and is thirty days in all provinces but one. The federal government has for years taken the position that the provinces should bear the financial responsibility for housing the offender during the Section 16(1) period, while the provinces largely take the view that an offender sentenced to penitentiary should be the financial responsibility of the federal government from the date of sentencing. The law is silent on the question of financial responsibility.
- a number of the provinces feel that s. 16(1) of the Penitentiary Act should be repealed, and that the federal government should be required to accept its offenders from the date of sentence, at the request of the province;
- most, if not all, provinces argue that the federal government should bear all or more of the cost of transporting federal offenders for the purpose of penitentiary placement, court appearances, and suspension and revocation of conditional release;
- the provinces argue that the federal government should bear the cost of housing all federal offenders whose release has been suspended, whether or not new charges are involved.

Bearing the costs of provincial parole preparation, decision-making and supervision in those provinces and territories without their own paroling authority and service is a concern for the federal government. The provinces benefit

financially as well as otherwise from the operation of parole, simply because it is so much cheaper to supervise an offender in the community than in an institution. Those provinces which now operate their own parole authorities bear the costs of their own parole systems.

2. Matters relating to restrictions on conditional release and remission of sentence

We have reviewed a number of irritants in this area:

- the 15-day restriction on unescorted temporary absences in the Prisons and Reformatories Act;
- the federal government's obligation to impose mandatory supervision on transferred provincial offenders;
- the necessity of making provincial parole regulations (and practice) consistent with the provisions of the Parole Act;
- federal limits on the amount of remission which can be earned by provincial offenders, and on what basis;
- federal limits on the purposes which can be served by temporary absences at the provincial level.

Views on each of these issues vary with the different perceptions which exist of the value of provincial autonomy and federal/provincial consistency.

3. New or emerging matters

Probably the most significant correctional issue negotiated at the federal-provincial level, especially in recent years, is exchange of services between the two levels of government.

Up until a few years ago, federal-provincial Exchange of Service Agreements (ESAs), whereby one jurisdiction might house offenders sentenced to another's care, or provide other types of service for another, were not extensively used. One of their key uses was for female offenders. Since there is only one federal penitentiary for women, in Kingston, federal female offenders sentenced outside Ontario could not be housed in their home province except under an ESA with a provincial correctional system.

In recent years, however, the use of ESAs has increased, and now several hundred federal offenders are presently transferred to provincial correctional systems. Federal offenders who are suspended from a conditional release can also be held in a provincial institution under ESAs. In addition, Alberta has concluded an Agreement with the federal government to conduct community supervision of all federal offenders released within its borders. Other provinces are engaged in discussions on the possibility of their supervising federal offenders in remote areas, where it is not cost-effective for the Correctional Service of Canada to maintain parole offices for those relatively few federal offenders who are released to these areas. These "new generation" ESAs have included provision for transportation between systems and other necessary elements for expanded usage.

The increase in ESA use has thus caused an increasing blurring of the distinction between the federal and provincial systems. A "federal" offender is less and less seen as a distinct creature who can be appropriately housed only by the federal system, and vice versa.

This increased use of ESAs which are principally used for housing federal inmates in provincial jurisdictions creates a greater federal interest in how provincial programs are run.

For example, the Correctional Service of Canada and the National Parole Board are currently conducting, in partnership with the provinces and the private sector, a review of standards for community supervision of offenders. This study was inspired in part by the need for both agencies to be assured of a certain standards and level of service for federal offenders being supervised by the CSC, by provincial staff, or by the private sector, either directly or on contract with the province.

In order to clarify key areas and head off possible federal-provincial disputes, should federal law address any of the principles or standards issues in ESAs? Or are there more appropriate ways, such as policy, to address the following issues?

- whether any transfer of an offender from one jurisdiction to another should be done without his consent?
- whether any transfer of an offender from one jurisdiction to another should disadvantage the offender in relation to programs, eligibility for release, or significant rights areas?
- whether a transfer should normally offer some benefit to the offender, such as an enhanced opportunity to reintegrate successfully into the community?
- whether program standards governing correctional service purchased by one jurisdiction from another should be specified in policy?
- whether any significant change in service delivery (such as contracting out the service previously delivered directly by the province, territory, or the federal government) be subject to the approval of the purchaser?

For a more extensive discussion of the most appropriate placement (e.g., in law, in policy) of matters such as these, the reader is referred to A Framework for the Correctional Law Review (1986), the second Working Paper in the CLR series.¹⁹

Are there other present or potential future federal-provincial irritants which ought to be addressed in legislation?

CONCLUSION

This Paper, which is intended principally for provincial and territorial governments, addresses federal-provincial-territorial issues and irritants in corrections.

It suggests that there is unlikely to be any across-the-board change in the split in jurisdiction in corrections in Canada because not all parties agree on the most appropriate new formulation for the split. However, it asks whether federal law should explicitly authorize a de facto change in the federal-provincial or federal-territorial division of responsibilities in corrections, where both parties wish to alter the current arrangement. The Paper recognizes that individual responses to this question may vary according to the reader's views about such practical questions as fair and reasonable financial compensation for services previously assumed by another party, and the feasibility and effectiveness of ensuring the provision of a certain standard of service.

The Paper turns next to the question of whether and how, under the current split in jurisdiction or under a different scheme of division of correctional responsibilities, the federal government should continue to impose certain legislative standards on the provincial and territorial systems of corrections. Various broad options for proceeding are described. A reader's views on this question will be influenced by such factors as his or her perception of the desirability of regional and local variation and discretion, and the appropriateness of ensuring that offenders are treated in a similar fashion in respect of certain key areas.

Finally, certain specific issues are addressed which represent either irritants in the current system, or new and emerging issues in federal-provincial-territorial relations in corrections. The Paper asks whether the law is the appropriate vehicle for addressing these matters.

ENDNOTES

1. See Federal-Provincial Task Force on Long-Term Objectives in Corrections. The Long-Term Objectives and Administration of Corrections in Canada. Ottawa: Solicitor General, 1976; and Federal-Provincial Steering Committee on the Split in Jurisdiction in Corrections. Final Report to the Continuing Conference of Ministers responsible for Criminal Justice. Ottawa: Solicitor General, 1978.
2. Canada. Task Force on Program Review. The Justice System. Ottawa: Supply and Services, 1986, pp. 296-7.
3. Ibid., p. 288.
4. Ibid., pp. 288-9.
5. Ibid., p. 289.
6. Canada. The Canadian Sentencing Commission. Sentencing Reform: A Canadian Approach. Ottawa: Supply and Services, 1987.
7. Correctional Law Review. Provincial Consultation Paper. Ottawa: Solicitor General, 1985.
8. Penitentiary Act, ss. 15 and 19, and Prisons and Reformatories Act, s. 4.
9. Task Force on Program Review, supra, note 2, pp. 329.
10. Andrews v. Law Society of B.C. (1987) 2 BCLR (2d) 305 (BCCA) on appeal in the Supreme Court of Canada.
11. Dempsey v. The Queen and Attorney-General for Ontario (1986) 32 CCC (3d) 461 (PCTD).

12. R. v. Hamilton, R. v. Asselin, R. v. McCullough (1986), 57 O.R.(2d) 412 (Ont. C.A.), leave to appeal refused, (1987), 59 O.R.(2d) 399 (SCC).
13. R. v. Oakes [1986] 1 SCR 103.
14. Canada. Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada. Report to Parliament. Ottawa: Supply and Services, 1977, p. 39.
15. Supra, note 7.
16. Supra, note 6.
17. Correctional Law Review. Correctional Philosophy. Ottawa: Solicitor General, 1986.
18. Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada, supra, p. 156.
19. Correctional Law Review. A Framework for the Correctional Law Review. Ottawa: Solicitor General, 1986.

APPENDIX A

LIST OF PROPOSED WORKING PAPERS OF THE CORRECTIONAL LAW REVIEW

Correctional Philosophy

A Framework for the Correctional Law Review

Conditional Release

Victims and Corrections

Correctional Authority and Inmate Rights

Powers and Responsibilities of Correctional Staff

Correctional Issues Affecting Native Peoples

Federal-Provincial Issues in Corrections

Mental Health Services for Penitentiary Inmates

International Transfer of Offenders

APPENDIX B

STATEMENT OF PURPOSE AND PRINCIPLES OF CORRECTIONS

The purpose of corrections is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by:

- a) carrying out the sentence of the court having regard to the stated reasons of the sentencing judge, as well as all relevant material presented during the trial and sentencing of offenders, and by providing the judiciary with clear information about correctional operations and resources;
- b) providing the degree of custody or control necessary to contain the risk presented by the offender;
- c) encouraging offenders to adopt acceptable behaviour patterns and to participate in education, training, social development and work experiences designed to assist them to become law-abiding citizens;
- d) encouraging offenders to prepare for eventual release and successful re-integration in society through the provision of a wide range of program opportunities responsive to their individual needs;
- e) providing a safe and healthful environment to incarcerated offenders which is conducive to their personal reformation, and by assisting offenders in the community to obtain or provide for themselves the basic services available to all members of society;

The purpose is to be achieved in a manner consistent with the following principles:

1. Individuals under sentence retain all the rights and privileges of a member of society, except those that are necessarily removed or restricted by the fact of incarceration. These rights and privileges and any limitations on them should be clearly and accessibly set forth in law.
2. The punishment consists of the loss of liberty, restriction of mobility, or any other legal disposition of the court. No other punishment should be imposed by the correctional authorities with regard to an individual's crime.
3. Any punishment or loss of liberty that results from an offender's violation of institutional rules and/or supervision conditions must be imposed in accordance with law.
4. In administering the sentence, the least restrictive course of action should be adopted that meets the legal requirements of the disposition, consistent with public protection and institutional safety and order.
5. Discretionary decisions affecting the carrying out of the sentencing should be made openly, and subject to appropriate controls.
6. All individuals under correctional supervision or control should have ready access to fair grievance mechanisms and remedial procedures.

7. Lay participation in corrections and the determination of community interests with regard to correctional matters is integral to the maintenance and restoration of membership in the community of incarcerated persons and should at all times be fostered and facilitated by the correctional services.
8. The correctional system must develop and support correctional staff in recognition of the critical role they play in the attainment of the system's overall purpose and objectives.

APPENDIX C

SUMMARY OF QUESTIONS AND RECOMMENDATIONS

- Any change to the law resulting in a change to the federal-provincial split in jurisdiction all across Canada should only be made if all parties believe that change in a certain direction is desirable.
- Should federal correctional law explicitly authorize changes in the split in jurisdiction by mutual agreement between the federal government and interested provinces or groups of provinces and territories?
- Should federal correctional law explicitly authorize provincial authority for release decisions with respect to all offenders housed within provincial or territorial borders if a province or territory assumes full responsibility for all correctional operations within its borders? Should federal correctional law explicitly authorize the reverse type of arrangement?
- What approach should the Correctional Law Review adopt to the exercise of the federal criminal law power as it pertains to provincial correctional authority? For example, which of the following options represents the best approach? Are there others to suggest?
 1. Complete federal withdrawal from legislating any constraints on provincial correctional discretion?
 2. Enactment of a statement of purpose and principles only?

3. The status quo (i.e., deals principally with remission and early release)?
4. The status quo, plus a statement of purpose and principles?
5. The status quo, plus legislation in essential areas of human rights, basic programs and early release and remission?
6. The status quo, plus legislation in essential areas of human rights?
7. Legislation which should establish complete uniformity between federal and provincial corrections in all areas important enough to be covered in law?

In order to clarify key areas and head off possible federal-provincial disputes, should federal law address any of the principles or standards issues in Exchange of Service Agreements? Or are there more appropriate ways, such as policy, to address the following issues?

- whether any transfer of an offender from one jurisdiction to another should be done without his consent?
- whether there should be any limits on the transfer of an offender from one jurisdiction to another which would disadvantage the offender in relation to programs, eligibility for release, or significant rights areas?
- whether a transfer should normally offer some benefit to the offender, such as an enhanced opportunity to reintegrate successfully into the community?

- whether program standards governing correctional service purchased by one jurisdiction from another should be specified in policy?
- whether any significant change in service delivery (such as contracting out the service previously delivered directly by the province, territory, or the federal government) be subject to the approval of the purchaser?

Are there other present or potential future federal-provincial irritants which ought to be addressed in legislation?

COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

**Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 8
février 1988**

Le présent document exprime les opinions provisoires du Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel. Il a été rédigé à des fins de discussion seulement et ne reflète ni les opinions du Solliciteur général du Canada ni celles du gouvernement du Canada.

RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

Groupe de travail:	Alison MacPhail	Présidence
	Mario Dion	Commission nationale des libérations conditionnelles
	Karen Wiseman	Service correctionnel du Canada
	Robert Cormier	Secrétariat du Ministère du Solliciteur général
	Fernande Rainville-LaForte	Ministère de la Justice
Équipe du projet:	Alison MacPhail	Coordonnatrice
	Joan Nuffield	
	Paula Kingston	

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal, qui est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une oeuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- . la Loi sur le ministère du Solliciteur général
- . la Loi sur les pénitenciers
- . la Loi sur la libération conditionnelle de détenus
- . la Loi sur les prisons et les maisons de correction, et
- . la Loi sur le transfèrement des délinquants.

Certaines parties du Code criminel et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.

Le premier document de consultation produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel présente la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance post-pénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois que des représentants de ces groupes importants se manifesteront au cours de la présente série de consultations publiques (c'est-à-dire, la deuxième). Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin du premier train de consultations, une série spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première série de consultations et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations est fondé sur une série de documents de travail dont la liste figure à l'Annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice fédéral, invite les personnes et les groupes intéressés à lui faire parvenir leurs observations par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations lorsque tous les documents de travail auront été publiés et il rencontrera alors les personnes et les groupes intéressés. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel tiendra compte des observations qu'il aura reçues.

Veuillez faire parvenir vos commentaires à :

Alison MacPhail
Coordonnatrice
Révision du droit correctionnel
Ministère du Solliciteur général
340 ouest, avenue Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

Énonce les buts de ce document de travail, qui sont de traiter des questions juridiques liées aux trois éléments suivants des compétences fédérales et provinciales en matière correctionnelle:

1. partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux;
2. exercice du pouvoir du gouvernement fédéral en droit pénal d'adopter des dispositions législatives qui s'appliquent aux systèmes correctionnels des provinces et territoires; et
3. sujets de discorde entre les paliers fédéral et provincial et nouveaux éléments de leurs relations dans le secteur correctionnel.

PARTIE I

Décrit le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada et certaines des options qui ont été proposées pour résoudre les anomalies, les problèmes, les doubles emplois et recouvrements qui découlent de l'actuel partage. Le Groupe de travail est d'avis:

- . qu'aucun changement législatif influant sur le partage des compétences entre les paliers fédéral et provincial partout au Canada ne devrait se faire sans que toutes les parties le jugent souhaitable;
- . que, puisqu'il ne semble y avoir aucune unanimité, il n'y aura pas de changement d'application générale dans le partage.

Demande si la législation fédérale devrait explicitement autoriser des changements dans le partage, avec le commun accord du gouvernement fédéral et des provinces ou territoires intéressés, dans les cas où les deux parties souhaitent modifier les arrangements en vigueur.

PARTIE II

Décrit l'approche actuelle du gouvernement fédéral face à l'exercice de son pouvoir en droit pénal d'imposer des exigences législatives aux provinces et territoires. Traite des répercussions de la Charte canadienne des droits et libertés en ce qui concerne les différences qui peuvent exister dans le traitement des infracteurs, d'un secteur de compétence à l'autre. Présente des choix d'approche globale face à l'imposition, par voie de la législation fédérale, de divers genres de normes applicables aux services correctionnels provinciaux et territoriaux.

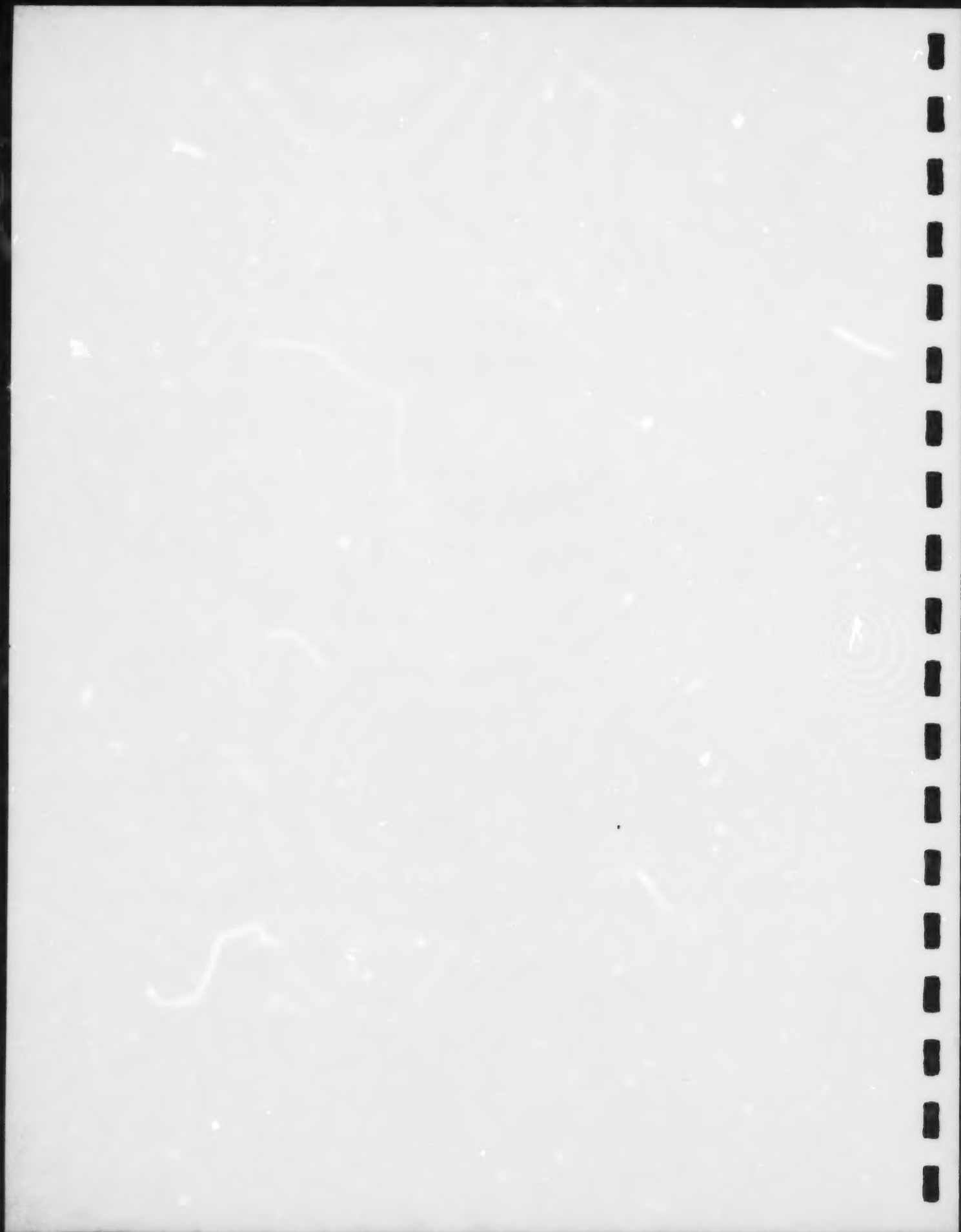
PARTIE III

Énumère les sujets de discorde entre les paliers fédéral, provincial et territorial, dans le secteur correctionnel. Il y a deux grandes catégories: les conflits inhérents à la prestation et au paiement de services, par un secteur de compétence à un autre secteur de compétence; et les préoccupations entourant l'imposition par le gouvernement fédéral de restrictions aux pouvoirs discrétionnaires des provinces et territoires à l'égard de la mise en liberté sous condition et de la réduction de peine.

Analyse des éléments nouveaux des relations entre les paliers fédéral, provincial et territorial dans le secteur correctionnel. Demande s'il devrait être traité dans la législation fédérale de ces nouveaux éléments, notamment des critères ou conditions de transfèrement d'un infracteur, d'un secteur de compétence à un autre.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
PRÉFACE	(i)
RÉSUMÉ	(iii)
INTRODUCTION	1
PARTIE I: PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX	2
Options	6
PARTIE II: APPROCHE ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA RDC FACE À L'IMPOSITION AUX PROVINCES D'EXIGENCES LÉGISLATIVES	10
La Charte canadienne des droits et libertés	12
Options	14
PARTIE III: SUJETS DE DISCORDE ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX ET NOUVELLES QUESTIONS	26
Questions liées aux accords de financement fédéraux-provinciaux	26
Questions liées aux restrictions applicables à la mise en liberté sous condition et à la réduction de peine	28
Nouvelles questions	28
CONCLUSION	32
NOTES	33
ANNEXE A: LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL	35
ANNEXE B: ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL	36
ANNEXE C: SOMMAIRE DES QUESTIONS ET DES RECOMMANDATIONS	38



COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

INTRODUCTION

Dans le présent document de travail de la Révision du droit correctionnel (RDC), nous étudierons des questions qui revêtent une importance particulière pour les provinces. Certaines de ces questions ont été abordées dans d'autres documents de travail de la même série, notamment dans celui qui porte sur la mise en liberté sous condition. Ce document-ci traite de trois ensembles de questions assez distincts les uns des autres: premièrement, le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux; deuxièmement, ce qui devrait être l'approche globale de la révision en ce qui concerne l'adoption de nouvelles dispositions législatives touchant l'administration des services correctionnels dans les provinces; et troisièmement, les préoccupations précises des provinces.

Par la nature même du projet de Révision du droit correctionnel, nous ne traiterons que des questions se rapportant à ce qui figure actuellement dans la législation correctionnelle ou à ce que la Révision pourrait vraisemblablement y introduire. Par conséquent, les questions qui sont liées au partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux, mais qui ne sont pas dans la sphère des lois, ne seront pas abordées dans ce document. Par contre, l'on y traitera de certaines questions qui ne sont pas actuellement visées par les lois, mais qui, de l'avis de certains, pourraient ou devraient l'être.

**PARTIE I: PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LES GOUVERNEMENTS
FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX**

Ce qui caractérise peut-être le plus l'administration des services correctionnels au Canada, c'est la fragmentation, tant entre les paliers de gouvernement qu'entre les divers systèmes. Ce sont les paragraphes 92(6) et 91(28) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 qui partagent les compétences en matière correctionnelle au Canada; en vertu de ces dispositions, les prisons et les maisons de réforme sont de compétence provinciale, tandis que les pénitenciers sont de compétence fédérale. La distinction entre ces différents types d'établissements carcéraux est faite, quant à elle, à l'article 659 du Code criminel, qui stipule que les infracteurs qui se voient imposer une peine de deux ans ou plus doivent être condamnés à l'emprisonnement dans un pénitencier. Par ailleurs, on trouve dans les prisons provinciales un bon nombre de personnes qui ont enfreint les lois provinciales et aussi des personnes qui ont enfreint le Code criminel. En vertu de la responsabilité que leur impartie la Constitution dans l'administration de la justice, les provinces gèrent aussi toutes les peines purgées dans la collectivité, notamment les condamnations avec sursis, avec ou sans probation, les amendes et les ordonnances de service communautaire, ainsi que la surveillance des libérés conditionnels, si elles ont leur propre commission des libérations conditionnelles. Cependant, le gouvernement fédéral s'occupe aussi de programmes axés sur la collectivité, notamment les absences temporaires, la surveillance des libérés conditionnels et la libération sous surveillance obligatoire de détenus des pénitenciers.

Même si les provinces gèrent les peines dans les prisons, le gouvernement fédéral peut, en vertu de sa compétence en droit pénal, établir certains pouvoirs et pratiques se rapportant au secteur correctionnel fédéral. Par exemple, la Loi sur les prisons et les maisons de correction, de compétence fédérale, contient certaines dispositions qui ont une incidence sur cette responsabilité provinciale, surtout en ce qui concerne la durée des peines et la façon dont elles sont purgées. Ces questions seront abordées dans la partie II de ce document de travail.

C'est la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, de compétence fédérale, qui crée le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle; elle est à l'origine de la constitution de la Commission nationale des libérations conditionnelles et elle permet aux provinces de constituer leur propre commission. Les trois plus grandes provinces ont de fait leur propre commission des libérations conditionnelles et leur propre programme de surveillance des infracteurs sous responsabilité provinciale bénéficiant d'une libération conditionnelle. Pour sa part, le gouvernement fédéral libère sous condition et surveille les infracteurs relevant de lui et les infracteurs relevant des autres provinces et des territoires. Par ailleurs, les absences temporaires sont administrées par chacun des régimes correctionnels, sauf que, dans le système fédéral, la Commission nationale des libérations conditionnelles a la responsabilité des absences temporaires sans escorte et des absences temporaires avec escorte des infracteurs condamnés à l'emprisonnement à perpétuité, jusqu'à ce qu'ils deviennent admissibles à la libération conditionnelle. La clémence dans les causes criminelles est de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. On traitera également dans la partie suivante des questions liées aux diverses formes de mise en liberté.

Il a été dit que la règle des deux ans énoncée à l'article 659 du Code criminel était à la fois arbitraire et source de chevauchements dans les compétences fédérales et provinciales, puisque les deux paliers de gouvernement remplissent bon nombre de fonctions identiques, quoique auprès de groupes d'infracteurs différents. Plusieurs comités et groupes de travail se sont penchés sur la question au cours des années, mais jusqu'à présent aucun changement n'a été apporté à la disposition du Code qui énonce cette règle.

Le dernier examen approfondi de la question remonte à 1977-1978, et il a été effectué par le Comité directeur fédéral-provincial du partage des compétences en matière correctionnelle.¹ Le Comité n'a pas pu convenir d'une solution idéale et a plutôt recommandé que l'on améliore la coordination entre les deux paliers de gouvernement.

Dans son rapport de 1985 intitulé Système judiciaire², présenté au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), le Groupe d'étude formé de représentants de certaines provinces et territoires, a aussi examiné le partage des compétences et a avancé ce qui suit:

... [le partage] crée des difficultés pratiques qui nuisent à la prestation des services et à l'efficacité de l'administration. Les gouvernements tant fédéral que provinciaux administrent tous des programmes d'emprisonnement et des programmes de surveillance des détenus en milieu communautaire. Les deux paliers de gouvernement doivent assumer les frais généraux et autres frais administratifs liés à la prestation de ces services. Souvent, ils se feront une concurrence malsaine pour s'approprier le personnel disponible, les services communautaires et les ressources du secteur privé. Puisque la grande majorité des services sociaux connexes (éducation, santé, logement, etc.) sont offerts au niveau provincial, cela entraîne des problèmes de planification et de coordination du fait que les deux paliers de gouvernement établissent des demandes et des priorités souvent opposées pour ces services.

Le Groupe d'étude a conclu qu'il fallait permettre "aux provinces ou à un groupe de provinces intéressées d'assumer la pleine responsabilité de tous les services correctionnels sur leur territoire et ce, de la façon appropriée (par voie de délégation ou de réforme constitutionnelle)".³ Le Groupe de travail a ajouté une réserve à cette recommandation: "Certaines normes fondamentales en matière des droits de la personne, des programmes et des dates d'admissibilité à la libération seraient établies en vertu de la compétence fédérale en droit criminel, et le respect de ces dernières serait assuré grâce au contrôle des dépenses de fonds transférés par le gouvernement fédéral"⁴.

Le Groupe de travail a également envisagé mais avec moins d'enthousiasme, la possibilité que soient intensifiés les échanges de services entre les gouvernements fédéral et provinciaux afin de réduire le double emploi. Selon cette option, "de plus amples fonctions de mise en application des programmes

pourraient être transférées aux provinces" en vertu d'"arrangements ponctuels"; les provinces conserveraient la responsabilité principale des peines purgées dans la collectivité et "des établissements où les liens avec les services communautaires sont de première importance", et le gouvernement fédéral s'occuperait surtout des services correctionnels axés principalement sur la sécurité.⁵

La Commission canadienne sur la détermination de la peine publiait son rapport en 1987.⁶ Elle n'a pas fait de recommandation précise au sujet du partage des compétences, mais elle a fait, au sujet de la détermination des peines, des propositions qui entraîneraient d'énormes changements pour les populations carcérales fédérales et provinciales, si la règle des deux ans était maintenue. La Commission s'est dite d'avis que le Canada avait trop souvent recours à l'emprisonnement et elle aimerait que l'on opte davantage pour d'autres solutions dans le cas des infracteurs non violents. En outre, la Commission réduirait considérablement la durée moyenne des peines et limiterait la gamme des peines pour lesquelles les autorités auraient le pouvoir d'accorder la mise en liberté. La durée des peines que purgent réellement les infracteurs dans le système serait plus proche de la période que les juges auraient déterminés comme sentences.

Il est clair que si la règle des deux ans demeurait en vigueur et que le plan de la Commission était adopté, il y aurait une augmentation du nombre des personnes qui purgeraient des peines dans la collectivité et des peines de moins de deux ans, et une diminution importante de la proportion des détenus qui se retrouveraient dans des pénitenciers fédéraux.

Les personnes condamnées à l'emprisonnement purgeraient toutefois une plus grande part de leur peine en milieu fermé avant de pouvoir être mises en liberté. L'incidence d'une telle initiative sur les budgets correctionnels provinciaux alimenterait certainement un vif débat entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le document de consultation des provinces,⁷ publié dans le cadre de la Révision du droit correctionnel pour entamer des discussions avec les gouvernements provinciaux en juillet 1985, lance

encore une fois le débat sur la question du changement du partage de deux ans. En répondant par écrit au document, la majorité des sept provinces et territoires ont fait connaître leur préférence pour le maintien du deux ans. La Colombie-Britannique a proposé que l'approche la plus rationnelle serait une reprise complète de cette responsabilité par les provinces, mais elle reconnaît que la situation actuelle est tout à fait acceptable pour l'instant, en raison des charges financières qui découleraient d'un tel chargement. Le Manitoba (premier document) préférerait que le secteur correctionnel devienne une responsabilité fédérale, à condition que les provinces aient la possibilité de se retirer du régime. L'Ontario est d'avis que la question devrait être discutée davantage, une fois achevée la Révision du droit correctionnel, et il fait remarquer qu'aucun changement ne devrait se faire sans un accord acceptable sur le maintien du financement fédéral et du partage des coûts dans le secteur des services correctionnels. Le Québec et les Territoires du Nord-Ouest sont en faveur du statu quo, mais ils réclament plus d'échanges de services entre les paliers du gouvernement. L'Association canadienne des commissions des libérations conditionnelles a pour sa part mentionné qu'il ne fallait pas déduire de ses commentaires qu'elle était en faveur de la règle des deux ans.

Options

C'est donc dire que les parties intéressées ne s'entendent ni pour conserver ni pour modifier le partage des compétences actuel. Il semblerait à la fois inapproprié et peu probable que, dans un secteur aussi fondamental, l'on impose un nouvel arrangement constitutionnel. L'équipe du projet de Révision du droit correctionnel est donc de cet avis-ci:

Il ne faut apporter à la loi des modifications ayant une influence sur le partage des compétences fédéral-provincial dans l'ensemble du Canada, que si toutes les parties les jugent souhaitables.

Comme, de toute évidence, il n'y a pas de consensus, il ne devrait pas y avoir de modification générale du partage.

Cependant, on peut encore se demander si, comme le suggère le Groupe de travail Nielsen, il serait possible d'apporter une modification ne touchant que les provinces et les territoires intéressés, individuellement ou collectivement. En d'autres termes, si l'on veut qu'aucune modification du partage des compétences ne soit imposée à quelque partie que ce soit, il faudrait peut-être admettre aussi l'inverse, c'est-à-dire qu'il devrait être possible, en vertu de la loi fédérale, de modifier radicalement le partage des compétences si le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial ou territorial quelconque sont d'accord.

À l'heure actuelle, la loi fédérale⁸ permet au SCC et aux ministères provinciaux responsables des services correctionnels (et de la santé mentale) de conclure des ententes d'échange de services, mais le libellé de ces dispositions semble prévoir une application limitée plutôt qu'une concession totale des responsabilités correctionnelles à une partie ou à une autre.

Même si l'on pourrait faire en sorte que l'article 15 de la Loi sur les pénitenciers et l'article 4 de la Loi sur les prisons et les maisons de correction accordent au Solliciteur général assez de pouvoirs pour autoriser la conclusion d'accords de transmission globale avec les provinces ou groupes de provinces intéressés, en les combinant aux dispositions habilitantes de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, il serait néanmoins préférable de l'autoriser en toutes lettres dans la législation, si l'on jugeait cette option raisonnable.

Même si la plupart de ceux qui ont analysé le partage des compétences n'ont pas opposé d'objections sérieuses à l'option de la prise en charge complète du secteur correctionnel par les provinces, certaines revendications pourraient néanmoins être faites. On pourrait exiger que le gouvernement fédéral demeure présent dans le secteur correctionnel, du moins en partie, afin de maintenir une certaine norme, de favoriser indirectement une certaine uniformisation des pratiques ou l'instauration de programmes innovateurs, ou d'administrer des programmes correctionnels de caractère exceptionnel ou d'utilisation peu fréquente (notamment les programmes des établissements à sécurité super-maximale destinés aux quelques infracteurs qui présentent un danger pour les autres dans un pénitencier).

On pourrait probablement trouver une réponse, du moins en partie, à chacune de ces revendications par voie de modification législative ou par d'autres moyens, notamment en permettant au gouvernement fédéral de mener certains programmes spécialisés ou en fixant certaines normes qui régiraient les programmes ou les systèmes correctionnels confiés aux provinces.

Même si l'on fait rarement valoir l'option inverse, il serait évidemment possible que le gouvernement fédéral gère, à la demande d'une province ou d'un territoire, tous les services correctionnels (c'est-à-dire les services considérés actuellement comme "provinciaux" et "fédéraux"). Cette option, tout comme l'option contraire, réduirait les chevauchements et le double emploi, éliminerait la concurrence dans la prestation des services et permettrait de mettre en commun les ressources et les programmes et de les offrir à tous les infracteurs qui en ont besoin. Elle présenterait cependant l'inconvénient suivant, à savoir que les services correctionnels et les services sociaux ne seraient pas assurés par le même palier de gouvernement.

Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser la modification du partage des compétences avec le consentement mutuel du gouvernement fédéral et des provinces ou groupes de provinces et de territoires intéressés?

Les réponses à cette question varieraient évidemment selon que la modification s'accompagnerait ou non de normes régissant la qualité, la nature ou l'étendue des services ainsi transférés. On traitera davantage, dans la partie suivante, des types de normes à envisager.

Devant l'éventualité d'une prise en charge complète par une ou plusieurs provinces ou territoires des services correctionnels offerts à l'intérieur de leurs frontières, on est amené tout naturellement à se demander si le pouvoir en matière de libération conditionnelle dans chacun des systèmes devrait aussi incomber à la province ou au territoire, pour tous les infracteurs. Le Groupe de travail Nielsen a mentionné que, si l'on "provincialisait" les services correctionnels, il serait raisonnable de "provincialiser" aussi l'administration des libérations conditionnelles.⁹ Le Groupe justifiait son option en disant

qu'elle permettait d'assurer une coordination optimale des services correctionnels et des services de libération conditionnelle, qu'elle réduisait les chevauchements et le double emploi, et qu'elle permettait de prendre des décisions rapidement et de créer localement des organes décisionnels de moindres dimensions. Il demeure cependant que la "provincialisation" intégrale des décisions de libération conditionnelle n'aurait vraiment de raison d'être que dans un système correctionnel "provincialisé".

Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement permettre que le pouvoir de décider de la mise en liberté de toutes les personnes détenues à l'intérieur des frontières d'une province ou d'un territoire incombe à cette province ou à ce territoire, si celui-ci assume l'entière responsabilité des activités correctionnelles à l'intérieur de ses frontières? Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser l'option inverse?

Le gouvernement fédéral dispose d'autres moyens de faire respecter certaines normes dans les services dont il a la responsabilité en vertu de la Constitution. En raison de la capacité limitée des provinces d'offrir des services additionnels, il est probable que la transmission des pouvoirs ne pourrait se faire sans une indemnisation financière de la part du gouvernement fédéral, et les fonds pourraient être liés à un processus de normes administratives et de vérification. À mi-chemin entre ces deux options, il y aurait la possibilité que les lois fédérales prévoient la responsabilité de fixer des normes, en mentionnant peut-être les secteurs à viser plus particulièrement, et une procédure de contrôle des fonds transférés par le gouvernement fédéral aux provinces.

PARTIE II APPROCHE ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA RDC À L'IMPOSITION AUX PROVINCES D'EXIGENCES LÉGISLATIVES

Nous étudierons dans cette partie les questions liées à l'approche globale que devrait adopter le Groupe de la RDC face au maintien ou à l'adoption, dans les lois correctionnelles fédérales, de dispositions touchant les provinces.

Il y a actuellement des dispositions de lois fédérales qui ont trait à la gestion des services correctionnels au niveau provincial. Ces dispositions découlent de la compétence fédérale en droit pénal. L'objet de cette compétence, qui vient en sus des responsabilités constitutionnelles des provinces dans l'administration de la justice, était d'assurer l'existence de normes nationales en matière de justice pénale par voie du pouvoir législatif fédéral, tout en laissant aux provinces suffisamment de souplesse pour faire face aux impératifs locaux et régionaux.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a eu tendance à modifier la Loi sur les prisons et les maisons de correction de plus en plus pour accorder davantage de pouvoir aux provinces concernant les opérations de leurs établissements. Le reste porte presque entièrement sur des questions de temps en milieu fermé comme la libération par voie d'absence temporaire et de réduction de la peine. Bien que ce qui soit prévu dans la loi concernant la réduction de peine, cela ne semble pas causer beaucoup de problèmes aux responsables des services correctionnels provinciaux, cependant le fait qu'elle limite la durée des absences temporaires à 15 jours est une source de contrariété majeure. Bon nombre de provinces ont largement recours aux absences temporaires consécutives - c'est-à-dire qu'elles les font se succéder au delà des 15 jours - et s'opposent au fait de devoir violer l'esprit, sinon la lettre, de la loi.

C'est la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, de compétence fédérale, qui a créé en 1959 l'actuel régime des libérations conditionnelles. Cette loi a institué à l'époque la Commission nationale des libérations conditionnelles, lui conférant un pouvoir exclusif dans ce domaine au pays, mais elle a été modifiée en 1977, à la demande de certaines provinces.

Dorénavant, les provinces allaient pouvoir créer leur propre commission des libérations conditionnelles pour gérer la mise en liberté de tous les détenus incarcérés dans leurs établissements, sauf ceux qui étaient condamnés à une peine minimale d'emprisonnement à perpétuité ou à une peine d'une durée indéterminée (même si les détenus qui reçoivent des peines d'emprisonnement à vie ou d'une durée indéterminée sont généralement envoyés dans des établissements fédéraux, ils sont parfois transférés par la suite dans des établissements provinciaux). Trois provinces (l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique) ont maintenant leur propre commission des libérations conditionnelles, et environ les trois quarts des infracteurs détenus dans les établissements provinciaux relèvent d'elles. Dans les autres provinces et dans les territoires, la Commission nationale des libérations conditionnelles demeure responsable des détenus sous responsabilité provinciale.

Les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus relatives à l'exercice du pouvoir des provinces dans ce domaine établissent des pratiques uniformes dans certains secteurs clés. En vertu du paragraphe 9(4) de cette loi, les règlements provinciaux sur le fonctionnement des commissions provinciales de libération conditionnelle sont invalides s'ils sont incompatibles avec l'une quelconque des dispositions de la loi ou des règlements fédéraux; le droit fédéral établit donc, tant pour les commissions provinciales que pour la commission fédérale, les critères applicables à la mise en liberté, aux dates d'admissibilité et à quelques autres points cruciaux.

Une question essentielle pour le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel c'est de savoir si le droit fédéral doit continuer à régir les pouvoirs correctionnels provinciaux. Et, dans la mesure où le Groupe peut faire adopter de nouvelles dispositions sur l'exercice des pouvoirs correctionnels fédéraux, il est appelé à se demander en outre si ces nouvelles dispositions devraient s'appliquer également aux pouvoirs correctionnels provinciaux.

La Charte canadienne des droits et libertés

Toutes les lois correctionnelles, qu'elles soient fédérales ou provinciales, doivent respecter les dispositions sur les droits à l'égalité (article 15) de la Charte. Cet article définit l'égalité devant la loi, l'égalité de bénéfice de la loi et la protection égale de la loi, indépendamment de toute discrimination. Le paragraphe 15(1) se lit ainsi:

15.(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discrimination fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Ceci semble signifier que toute protection ou tout bénéfice accordé aux détenus sous responsabilité fédérale ou provinciale devrait être accessible également aux deux groupes sans discrimination. Cependant, bien que l'état de détenu n'est pas énoncé dans la disposition comme étant un motif de discrimination interdit, les tribunaux qui ont interprété l'article 15 ont affirmé que cette disposition constitutionnelle signifiait essentiellement que les personnes qui sont dans la même situation doivent recevoir un traitement similaire et, inversement, que les personnes qui ne sont pas dans la même situation doivent recevoir un traitement différent. La question à considérer est de savoir si la loi traite différemment les membres des deux classes ainsi que de savoir si toutes les différences entre les deux classes sont significatives et par le fait même justifie les inégalités des traitements.¹⁰

On a appliqué le critère de la "même situation" dans une cause sur les droits à l'égalité fondée sur les façons différentes dont sont traités les détenus sous responsabilité fédérale et provinciale au regard de la libération sous surveillance obligatoire. Dans l'affaire Dempsey c. La Reine et le Procureur général de l'Ontario¹¹, la Division de première instance de la Cour fédérale a conclu que les détenus fédéraux ne se trouvent pas "dans la même situation" que les détenus provinciaux relativement au droit

à la libération sous surveillance obligatoire. Selon le juge Muldoon, lorsqu'on analyse "la différence inhérente entre les détenus fédéraux et provinciaux", il faut comprendre qu' "il existe un degré variable de culpabilité selon qu'il s'agit d'un cas mineur ou d'un cas grave. À cet égard, la loi établit une ligne de démarcation (2 ans) logique, pour ne pas dire pragmatique... Ceux qui ont commis des déprédations plus graves subissent une peine d'emprisonnement plus longue et sont soumis à une surveillance plus étroite... À l'opposé, l'emprisonnement est d'une plus courte durée... Il ne s'agit pas d'un cas de discrimination que l'article 15 de la Charte condamne si clairement." La Cour d'appel a confirmé cette décision.

Dans cette affaire, on conclut donc que la différence dans les façons de traiter les détenus fédéraux et provinciaux n'est pas discriminatoire puisque les détenus fédéraux ont, dans l'ensemble, commis des infractions plus graves que les détenus provinciaux. Les différences entre les détenus fédéraux et provinciaux ne pourront expliquer tous les écarts des traitements qui leur sont attribués. Quoi qu'il soit, un traitement différent devra être motivé dans chaque cas et sa justification devra avoir pour fondement la présence de différences significatives entre les deux groupes de détenus.

Il importe de se rappeler que les tribunaux n'approuveraient sans doute pas toutes les formes d'inégalités dans le traitement. Les différences doivent être raisonnables et justes compte tenu des buts et objectifs des lois et de leurs effets sur les personnes désavantagées par leur application. On peut donc dire que l'effet qu'aura la Charte sur les différences actuelles et futures entre les systèmes correctionnels fédéral et provinciaux demeure très mal défini. Le deuxième domaine majeur concernant la relation d'égalité des droits porte sur la question suivante: à savoir si les disparités des traitements entre les provinces vis-à-vis des détenus incarcérés pour des infractions criminelles ou d'autres infractions fédérales violent l'article 15 de la Charte. De récentes causes traitant de la question de la compétence et de la coopération fédérale-provinciale,¹² démontrent que l'article 15 de la Charte a imposé des limites au pouvoir du Parlement fédéral quant à la mise en oeuvre de lois discriminant, sur la base de leur province de résidence, des personnes qui se

trouvaient dans la même situation. L'on ne peut déroger au principe de l'égalité des droits que si seulement l'on rencontre le critère énoncé par la Cour suprême dans R. c. Oakes.¹³ Ce critère requiert que premièrement la législation doit promouvoir un objectif fédéral valide suffisamment important pour justifier une restriction à un droit garanti par la Constitution. Deuxièmement les moyens choisis doivent être raisonnables et que leur justification puisse se démontrer et ce par des mesures équitables et non arbitraires étant soigneusement conçues pour atteindre l'objectif et possédant un lien rationnel avec cet objectif. De plus, les moyens choisis doivent être de nature à porter le moins possible atteinte au droit en question. Enfin, il doit y avoir proportionnalité entre les effets de la mesure restrictive et l'objectif poursuivi.

La portée de l'arrêt Hamilton ainsi que d'autres causes connexes fait que les politiques correctionnelles fédérales doivent être en accord avec l'article 15 de la Charte et que de plus, les tribunaux peuvent exiger des gouvernements provinciaux qu'ils mettent en oeuvre ces politiques fédérales. Ils peuvent encore d'eux-mêmes renverser ces politiques et remettre indûment aux provinces cette discrétion. Par conséquent, dans les matières fédérales-provinciales, le gouvernement fédéral doit s'assurer qu'on traite similairement les personnes qui se trouvent dans une même situation.

Option

Comme on l'a vu à la partie I, le Groupe de travail Nielsen a mentionné que, même si la prestation des services correctionnels était entièrement transférée aux provinces, il faudrait que le gouvernement fédéral continue à exercer son pouvoir en matière de droit pénal dans les trois secteurs suivants: les droits de la personne, les dates d'admissibilité à la mise en liberté sous condition et les programmes destinés aux infracteurs.

Le Sous-comité MacGuigan sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada se plaignait en 1977 de la règle des deux ans, pour les raisons suivantes:

"Les provinces ne sont pas en mesure d'affecter à leurs services de correction des ressources financières et

humaines équivalentes, si bien que la qualité du traitement que reçoivent les détenus varie considérablement selon les ressources de chaque province. Un détenu incarcéré dans une province pauvre peut donc être soumis à des conditions beaucoup plus difficiles que celles que pourra avoir à subir un détenu emprisonné pour la même infraction dans une province plus riche ... Ce partage de compétence freine aussi l'établissement d'un régime cohérent de traitement correctionnel au Canada, puisque les programmes en vigueur dans les établissements fédéraux peuvent ne pas exister dans les établissements provinciaux, et réciproquement."¹⁴

Cette question de l'intervention de la législation fédérale sur la scène correctionnelle provinciale a été soulignée dans les consultations de la RDC. Les provinces sont généralement d'avis que nous devrions rechercher la cohérence plutôt que l'uniformité absolue. Elles laissent entendre que, s'il faut traiter les questions de mise en liberté anticipée et de réduction de peine avec cohérence entre elles, il y a des différences légitimes entre les systèmes et les détenus provinciaux et fédéraux qui justifient des différences dans les programmes et les approches.

Dans le contexte de l'orientation correctionnelle, toutes les administrations conviennent qu'il est souhaitable d'avoir une approche en commun. Par contre, il y a de sérieuses divergences sur la façon de procéder pour faire les choses.

Des questions sur ce sujet ont été posées dans le Document de consultation des provinces de 1985¹⁵ de la RDC.

Les réponses données par écrit variaient. Six des huit provinces et territoires qui ont répondu à la question estimaient qu'il fallait inscrire dans la loi des objectifs et des principes sur les services correctionnels; toutefois, les opinions ont changé depuis. La plupart des répondants s'opposaient toutefois à ce que l'on impose dans les lois une uniformité nationale touchant la mise en liberté sous condition. Un répondant a mentionné que ce n'était pas l'uniformité qui importait, mais plutôt la confusion entourant les diverses formes de mise en liberté anticipée. Un autre répondant plaidait en faveur de l'uniformité, disant qu'il fallait limiter les pouvoirs discrétionnaires en matière

correctionnelle et veiller à ce que les principes de justice et d'équité soient appliqués de la même façon. Un autre encore a affirmé que l'uniformité nationale était de façon générale essentielle et qu'elle devrait toucher les questions de durée et de nature de l'examen (en ce qui concerne la mise en liberté).

Des consultations subséquentes avec les autorités correctionnelles provinciales donnent à penser que les provinces pourraient souscrire à une déclaration de principes commune, mais que le fait d'intégrer aux lois fédérales un énoncé de philosophie régissant les services correctionnels tant fédéraux que provinciaux équivaldrait, à leurs yeux, à un empiètement inacceptable sur leur droit de légiférer dans leur propre sphère correctionnelle et même d'administrer leur système comme bon leur semble.

Un certain nombre de grandes options semblent se dessiner, allant de l'élimination complète de la législation fédérale dans la sphère correctionnelle provinciale, à l'expansion de l'actuelle législation fédérale dans certains secteurs.

Quelle approche le groupe de la Révision du droit correctionnel devrait-il adopter à l'égard de l'exercice du pouvoir du gouvernement fédéral en matière pénale, dans la sphère correctionnelle provinciale? Par exemple, laquelle des options suivantes privilégieriez-vous ou quelle autre approche proposeriez-vous?

1. Élimination complète du droit du gouvernement fédéral de limiter, par voie législative, les pouvoirs discrétionnaires des provinces en matière correctionnelle.
2. Adoption d'un énoncé d'objet et de principes seulement.
3. Statu quo (c'est-à-dire s'occuper principalement de la réduction de peine et de la mise en liberté anticipée).
4. Statu quo, plus un énoncé d'objet et de principes.
5. Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne, des programmes de base, de la mise en liberté anticipée, et de la réduction de peine.

6. Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne.
7. Législation qui assurerait l'uniformité complète entre les services correctionnels fédéral et provinciaux, dans tous les secteurs suffisamment importants pour être régis par la loi.

Examinons chacune de ces options tour à tour.

1. Élimination complète du droit du gouvernement fédéral de limiter, par voie législative, les pouvoirs discrétionnaires des provinces en matière correctionnelle.

Le gouvernement fédéral cesserait d'exercer ses pouvoirs pénaux - les pouvoirs habilitants excepté - au moment du prononcé de la sentence et de l'appel de la sentence, mais il conserverait en droit, et sans doute en pratique, la responsabilité de la prérogative royale de clémence (pardon) à égard des infractions aux lois fédérales. (Cependant, Sa Majesté pourrait toujours décider de déléguer ce pouvoir aux lieutenants-gouverneurs des provinces.)

Ainsi, la loi canadienne ne stipulerait plus par qui, quand, dans quelles conditions, pour combien de temps ou pour quelle partie de sa peine un détenu sous responsabilité provinciale pourrait être mis en liberté ou être appelé à purger sa peine. La Loi sur les prisons et les maisons de correction ne contiendrait que les pouvoirs nécessaires aux provinces pour s'acquitter des responsabilités prévues (par exemple, le pouvoir à l'égard des transfèrements interprovinciaux et le pouvoir à l'égard des absences temporaires et des jours de réduction de peine). La Loi sur la libération conditionnelle de détenus ne mentionnerait, dans la sphère provinciale, que le pouvoir d'accorder cette libération. Le gouvernement fédéral ne pourrait plus, comme c'est le cas actuellement, restreindre ses pouvoirs en décidant par exemple de la durée des absences temporaires et de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

Bon nombre des provinces se sont déclarées en faveur d'une quelconque version de cette option, prévoyant au moins la suppression de la limite de 15 jours applicable aux absences temporaires sans escorte. Comme on l'a noté plus tôt, elles sont nombreuses à utiliser leur pouvoir sur les absences temporaires, qui est suffisamment large, pour permettre la mise en liberté totale d'un grand nombre d'infracteurs.

Cette option s'oriente toutefois dans une direction opposée à celle du rapport Réformer la sentence - Une approche canadienne¹⁶ publié récemment par la Commission canadienne sur la détermination de la peine. La Commission estimait qu'il fallait exercer un plus grand contrôle judiciaire sur toute la gamme des peines et sur leur signification, et recommandait de ramener du tiers au quart la part de la peine d'emprisonnement à laquelle peut s'appliquer la réduction et de porter aux deux tiers plutôt qu'au sixième de la peine, l'étape de l'admissibilité à la libération de jour. Elle recommandait que ces changements au pouvoir de libération postsentencielle soient intégrés à la loi fédérale et que les lignes directrices et les autres questions liées à la détermination de la peine relèvent d'une commission permanente des sentences créée par le Parlement.

Il est à prévoir que la population réagirait plutôt mal si le gouvernement fédéral supprimait toutes ses restrictions à l'égard de l'admissibilité des infracteurs de palier provincial à la mise en liberté anticipée. Même si certaines personnes savent ou supposent que les détenus sous responsabilité provinciale présentent généralement moins de risques que les détenus sous responsabilité fédérale, il n'en reste pas moins que la population éprouve peu de sympathie à l'endroit des libérés pris collectivement. Cela tient, dans une certaine mesure, à la fausse idée que les gens se font de la récidive, et bon nombre mettent de l'eau dans leur vin lorsqu'ils ont l'occasion de prendre connaissance des détails de certains cas. On pourrait néanmoins s'attendre à ce que la population s'oppose à cette option, surtout si elle avait l'impression qu'un très grand nombre d'infracteurs provinciaux seraient libérés trop tôt.

2. Adoption d'un énoncé d'objet et de principes seulement

Dans son document de travail intitulé "La philosophie correctionnelle"¹⁷, le groupe de la Révision du droit correctionnel propose un énoncé d'objet et de principes pour l'administration des services correctionnels fédéraux. Cet énoncé, qui fait actuellement l'objet de discussions visant à l'améliorer, se lit ainsi:

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants:

- a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;
- b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;
- c) l'encouragement des infracteurs à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;
- d) l'encouragement des infracteurs à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;
- e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants:

1. Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2. La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.
3. Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par le détenu, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.
4. Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.
5. Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.
6. Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.
7. La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.
8. Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

Même si toutes les provinces étaient d'accord avec le fond de l'énoncé, la plupart d'entre elles s'opposeraient à ce qu'il soit intégré, tel quel ou avec de légères modifications, à la législation fédérale régissant les services correctionnels provinciaux, parce qu'elles considéreraient cette mesure comme inutile et susceptible d'occasionner énormément de poursuites, fondées ou non. À l'autre extrême, on a mentionné qu'un énoncé de ce genre serait inutile parce qu'il n'aurait aucun effet.

L'opinion selon laquelle les services correctionnels, en tant que profession, devraient être guidés par un énoncé de leur mission milite en faveur de l'adoption de l'énoncé d'objet et de principes en cause. En 1977, le sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitenciaires au Canada (Comité MacGuigan)¹⁸ mentionnait une "ambivalence corrosive" parmi le personnel hiérarchique face aux "objectifs ou à la direction" des services correctionnels. Si un énoncé d'objet et de principes était inclus dans la loi, le personnel des services correctionnels, tant fédéral que provinciaux pourrait utiliser l'énoncé comme justification et protection dans l'exécution de ses fonctions. Pour le législateur, l'énoncé indique à quels besoins minimaux doivent répondre les budgets correctionnels. Les infracteurs, pour leur part, pourraient se servir de l'énoncé pour interpréter les politiques et les décisions des services correctionnels, mais il est peu probable qu'ils s'appuieraient sur ce seul fondement pour tenter d'obtenir, par exemple, que les tribunaux rendent des ordonnances à l'endroit ou à l'encontre des autorités correctionnelles.

Dans le cadre de cette option, le gouvernement fédéral abrogerait les dispositions restrictives en vigueur concernant entre autres l'objet de la libération conditionnelle, de la réduction de peine et de l'absence temporaire, ainsi que la portion de la peine à laquelle pourraient s'appliquer ces programmes. Au lieu d'imposer des restrictions de ce genre, le gouvernement fédéral exercerait un contrôle sur l'utilisation de ces pouvoirs par les provinces au moyen, par exemple, d'un énoncé d'objet qui, dans la loi, assurerait "le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur".

3. Statu quo

La Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les prisons et les maisons de correction renferment deux principaux types de dispositions. Les dispositions habilitantes englobent le pouvoir de conclure des ententes fédérales - provinciales d'échange de services, ainsi que le pouvoir pour les provinces d'accorder des absences temporaires ou une libération conditionnelle aux infracteurs, de les transférer, d'adopter des

règlements et d'ordonner la confiscation d'objets interdits. Chacun des pouvoirs qui touchent la mise en liberté réelle ou éventuelle de l'infracteur s'accompagne de certaines réserves. Comme on l'a noté précédemment, les règlements provinciaux sur la libération conditionnelle doivent être conformes aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. La réduction de peine ne porte que sur un tiers de la durée totale, et le critère retenu pour la mériter (application "avec assiduité") est énoncé dans la Loi sur les prisons et les maisons de correction. Cette loi définit aussi les raisons des absences temporaires (raisons médicales, raisons humanitaires et redressement moral) et limite leur durée à 15 jours.

Le deuxième type de dispositions que l'on trouve dans les lois fédérales au sujet des provinces est celui des droits et obligations des infracteurs. Bien que la plupart de ces dispositions aient été abrogées en 1986, il en reste certaines qui régissent la déchéance de la réduction méritée de peine comme punition pour des manquements aux règlements de la prison.

Il ne fait pas de doute que les principales plaintes des provinces au sujet du statu quo ont trait à la limite de 15 jours imposée par la Loi sur les prisons et les maisons de correction à l'égard des absences temporaires ainsi qu'au paragraphe 16(1) de la Loi sur les pénitenciers. Les autres dispositions n'ont guère été commentées par les provinces.

4. Statu quo, plus un énoncé d'objet et de principes

Une autre, des nombreuses permutations d'options possibles, consisterait à faire en sorte que les dispositions des lois fédérales, touchant les services correctionnels provinciaux, englobent les éléments de gestion des peines touchés par le statu quo et à y ajouter un énoncé d'objet et de principes. Les provinces et les territoires seraient donc libres d'adapter leur système à leurs propres besoins, en conformité avec des énoncés de valeurs généralement acceptés par les spécialistes des questions correctionnelles. Les différences dans le traitement des infracteurs entre les diverses provinces et entre les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient être contestées en vertu de la Charte, mais elles ne seraient pas assujetties à des directives détaillées du gouvernement fédéral.

5. Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne, des programmes de base, de la mise en liberté anticipée et de la réduction de peine

Dans le cadre de cette option, les lois fédérales actuelles seraient clairement axées sur trois secteurs, (nonobstant les dispositions habilitantes): les droits de la personne, les programmes de base pour les infracteurs et la mise en liberté.

Dans le document de la Révision du droit correctionnel intitulé Les autorités correctionnelles et les droits des détenus, le Groupe de travail expose diverses approches concernant l'énonciation, dans la loi, des droits des détenus sous responsabilité fédérale, et de fondements qui permettent de limiter les droits garantis par la Charte, dans les cas où une telle limitation est justifiée. Cette option n'irait pas jusqu'à intégrer aux dispositions de loi fédérales concernant les services correctionnels provinciaux, toutes les exigences en matière de droits de la personne qui pourraient être adoptées à l'égard des services correctionnels fédéraux. (La dernière option de cette série irait jusque-là.)

La loi fédérale pourrait simplement permettre aux provinces d'intégrer à leurs règlements des limites acceptables aux droits que la Charte reconnaît aux infracteurs ou encore les autoriser à recourir à des solutions efficaces pour protéger les droits des infracteurs provinciaux, ou les deux.

La plupart des critiques et des spécialistes considèrent les programmes qui visent à aider les infracteurs à ne pas récidiver comme un élément essentiel des services correctionnels. Peu prétendraient qu'on a pleinement fait l'essai de l'intervention correctionnelle, qu'on en a fait une évaluation valable et qu'on a prouvé qu'elle était inefficace et inapplicable. Sans doute y en aurait-il encore moins qui considéreraient injustifié de mettre des programmes de réadaptation à la portée des infracteurs, sauf lorsqu'il s'agit de gens incarcérés seulement pour quelques jours ou quelques heures. En fait, la plupart des établissements carcéraux offrent des programmes quelconques aux détenus dont ils ont la responsabilité.

Selon cette option, la législation fédérale pourrait contraindre les autorités provinciales à offrir des programmes de réadaptation aux infracteurs purgeant des peines qui n'ont pas manifestement pour but la dissuasion ou la réprobation, y compris des peines très brèves. La loi pourrait ne prévoir rien d'autre que l'obligation de mettre des programmes à la disposition des infracteurs et peut-être de les inciter à en profiter. Par ailleurs, la loi pourrait aussi préciser les types de programmes - instruction, formation, développement social, travail - que les systèmes devraient offrir.

Selon cette option, les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et de la Loi sur les prisons et les maisons de correction concernant la mise en liberté anticipée demeurerait telles quelles et l'on en ajouterait peut-être d'autres, notamment l'obligation pour les autorités provinciales d'adopter des lignes directrices régissant les décisions quant à la libération conditionnelle ou d'adopter des dispositions sur le réexamen de ces décisions ou le pourvoi en appel. Il faudrait que toutes les nouvelles dispositions soient considérées comme essentielles pour pouvoir continuer à prendre, en toute indépendance et justice, des décisions de qualité concernant les libérations.

6. Statu quo, plus le droit de légiférer dans des secteurs essentiels des droits de la personne

Cette option présente les caractéristiques de la précédente, sauf qu'on n'y mentionne pas les programmes visant à répondre aux besoins des infracteurs. Cette solution satisferait les provinces qui s'inquiètent d'une éventuelle immixtion du gouvernement fédéral dans le secteur jusque-là préservé de la prestation de programmes dans les prisons provinciales. En raison de restrictions budgétaires, certaines provinces et territoires doivent limiter leurs programmes ou ne les offrir que dans certains établissements. De plus, il n'y aurait plus lieu de s'inquiéter de ce que les provinces aient à offrir des programmes à des infracteurs qui se voient imposer une peine uniquement pour des motifs de réprobation, par exemple, à ceux qui purgent une peine de quelques jours, ou qu'elles aient à inciter les infracteurs à participer à des programmes si, de toute évidence, ils

n'ont aucune intention d'en retirer quelque profit que ce soit. (Certains spécialistes des questions correctionnelles estiment que les programmes ne sont efficaces que si les infracteurs manifestent un minimum d'intérêt.)

7. Législation qui assurerait l'uniformité complète entre les services correctionnels fédéral et provinciaux, dans tous les secteurs suffisamment importants pour être régis par la loi

Cette option permettrait l'adjonction d'un grand nombre de dispositions à la législation fédérale actuelle. La Loi sur la libération conditionnelle de détenus et son règlement d'application renfermeraient des dispositions identiques au sujet du fonctionnement de la libération conditionnelle et de la libération sous surveillance obligatoire. Selon ce qu'il adviendrait, en dernière analyse, des lois fédérales régissant le secteur correctionnel fédéral, on pourrait être amené, dans le cas de cette option, à imposer aux provinces des obligations supplémentaires allant de quelques allusions aux pouvoirs des agents de la paix à l'adoption d'un grand nombre de nouvelles dispositions au sujet des droits des infracteurs, des pouvoirs et des obligations du personnel, des droits et des obligations des victimes dans le processus correctionnel, et ainsi de suite.

Cette option reflète un fort accent sur les droits et obligations conférés par la loi plutôt que sur les politiques et la common law et une interprétation large des articles 1 et 15 de la Charte.

PARTIE III SUJETS DE DISCORDE ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX ET NOUVELLES QUESTIONS

Dans cette partie, nous examinerons les sujets de discordes actuels ou possibles pour les provinces ou pour le gouvernement fédéral, dans l'état actuel du droit, et nous signalerons d'autres points précis sur lesquels le groupe de la Révision du droit correctionnel devrait se pencher.

1. Questions liées aux accords de financement fédéraux-provinciaux

Cette rubrique regroupe les ententes fédérales-provinciales d'échange de services ainsi que les plaintes des provinces et les préoccupations du gouvernement fédéral en ce qui concerne le paiement ou le non-paiement, par ce dernier, des services provinciaux. Se greffe à l'étude des diverses questions fédérales-provinciales, la réparation des coûts entre les provinces et le gouvernement fédéral dans les secteurs de responsabilité partagée ou contestée. Comme on l'a noté plus haut, la Révision du droit correctionnel ne s'occupe que de questions de droit, mais dans le domaine des relations fédérales-provinciales, bon nombre de questions de financement sont liées à des dispositions de lois et de règlements qui, de l'avis de l'une ou l'autre des parties, pourraient être clarifiées si elles étaient abordées sous l'aspect juridique.

Les provinces se plaignent qu'elles ne peuvent recouvrer du gouvernement fédéral les frais que celui-ci n'assume pas du tout ou n'assume pas de façon adéquate. Leurs doléances se présentent ainsi:

- Certaines provinces soutiennent que le gouvernement fédéral devrait assumer l'entière responsabilité financière des détenus qui relèvent de lui, c'est-à-dire qu'à partir du moment où un infracteur serait condamné à une peine de deux ans ou plus, le gouvernement fédéral devrait assumer tous les frais liés à la détention, aux programmes, à l'aide juridique, aux soins médicaux, au transport et aux services policiers, ainsi que les autres frais inhérents au système de justice.

- L'ensemble des provinces et des territoires prétend que le gouvernement fédéral devrait rembourser aux provinces les frais découlant du paragraphe 16(1) de la Loi sur les pénitenciers. Ce paragraphe stipule que les infracteurs sous responsabilité fédérale ne doivent pas être reçus dans un pénitencier avant que le délai d'appel n'ait expiré ou avant qu'ils aient avisé la cour qu'ils n'interjettent pas appel ou qu'ils renoncent à leur droit d'appel. La durée du délai d'appel est fixée par les règles de pratique des cours supérieures des provinces; elle est de 30 jours dans toutes les provinces, sauf une. Depuis des années, le gouvernement fédéral soutient que les provinces devraient assumer ce qu'il en coûte pour loger les infracteurs pendant la période visée par le paragraphe 16(1), alors que la plupart des provinces sont d'avis que le gouvernement fédéral devrait assumer la responsabilité financière des infracteurs condamnés à l'emprisonnement dans un pénitencier à partir de la date du prononcé de la sentence. La loi ne dit rien au sujet de la responsabilité financière.
- Un certain nombre de provinces estiment que le paragraphe 16(1) de la Loi sur les pénitenciers devrait être abrogé et que le gouvernement fédéral devrait être tenu d'accepter ses infracteurs à partir de la date du prononcé de la sentence, à la demande des provinces;
- La plupart des provinces, sinon toutes, soutiennent que le gouvernement fédéral devrait assumer une plus grande part ou même la totalité des frais de transport des infracteurs fédéraux découlant des placements pénitentiaires, des comparutions devant les tribunaux ainsi que de la suspension et de la révocation des mises en liberté sous condition;
- Les provinces affirment que le gouvernement fédéral devrait assumer le coût du logement des infracteurs de niveau fédéral dont la libération a été suspendue.

Le gouvernement fédéral accepte mal d'avoir à assumer, à l'égard de la libération conditionnelle de détenus sous responsabilité provinciale, les frais de la préparation des cas, de la prise de décisions et de la surveillance, dans les provinces et les territoires qui n'ont pas leur propre commission et leur propre

service de libération conditionnelle. Les provinces profitent financièrement et autrement du système des libérations conditionnelles, tout simplement parce qu'il est beaucoup moins coûteux de surveiller un infracteur dans la collectivité qu'en établissement. Les provinces qui ont leur propre commission des libérations conditionnelles assument les frais de leur propre système.

2. Question liées aux restrictions applicables à la mise en liberté sous condition et à la réduction de peine

Nous avons examiné quelques sujets de discorde dans ce domaine:

- La limite de 15 jours imposée par la Loi sur les prisons et les maisons de correction à l'égard des absences temporaires sans escorte;
- Le fait que le gouvernement fédéral soit tenu d'imposer la surveillance obligatoire aux détenus transférés du système provincial au système fédéral;
- La nécessité de rendre les règlements (et pratique) des provinces et matière de libération conditionnelle conformes aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus;
- Les limites fixées par le gouvernement fédéral à l'égard du nombre de jours de réduction de peine que peuvent mériter les infracteurs de niveau provincial, et les critères sur lesquels on se fonde;
- Les limites fixées par le gouvernement fédéral à l'égard des buts que peuvent poursuivre les absences temporaires au niveau provincial.

Les points de vue sur chacune de ces questions varient selon la perception que l'on a de la valeur de l'autonomie provinciale et de la cohérence entre les systèmes fédéral et provinciaux.

3. Nouvelles questions

Dans le domaine correctionnel, la question sans doute la plus importante qui ait été négociée entre les paliers fédéral et

provincial, surtout ces dernières années, est l'échange de services. Ce n'est que depuis quelques années que l'on recourt un peu plus aux ententes fédérales-provinciales d'échange de services, qui permettent qu'un secteur de compétence accueille des détenus relevant d'un autre secteur ou que les différents secteurs échangent d'autres types de services. Avant cela, ces ententes étaient surtout utilisées dans le cas des infractrices. En effet, comme il n'y a qu'un seul pénitencier fédéral pour les femmes, à Kingston, les infractrices sous responsabilité fédérale condamnées à l'extérieur de l'Ontario ne pouvaient être incarcérées dans leur province d'origine qu'en vertu d'une entente d'échange de services conclue avec un système correctionnel provincial.

Depuis quelques années, cependant, on a davantage recours à ces ententes et, à l'heure actuelle, plusieurs centaines d'infracteurs au palier fédéral sont transférés dans des établissements provinciaux. Les infracteurs sous responsabilité fédérale dont la mise en liberté sous condition est suspendue peuvent aussi être détenus dans un établissement provincial en vertu d'une entente de ce genre. En outre, l'Alberta a conclu avec le gouvernement fédéral une entente en vertu de laquelle elle assure la surveillance de tous les infracteurs fédéraux libérés à l'intérieur de ses frontières. D'autres provinces discutent actuellement de la possibilité de surveiller les infracteurs fédéraux dans les régions éloignées, là où il n'est pas rentable pour le Service correctionnel du Canada d'avoir des bureaux de libération conditionnelle, compte tenu du nombre assez réduit d'infracteurs fédéraux qui y sont libérés. Ces ententes de la "nouvelle génération" prévoient le transport entre les installations des deux systèmes ainsi que d'autres éléments nécessaires pour en étendre l'usage.

L'utilisation accrue des ententes estompe encore davantage la distinction entre les systèmes fédéral et provinciaux. On perçoit de moins en moins l'infracteur "fédéral" comme un être distinct qui ne peut vraiment être incarcéré que dans les établissements fédéraux, et vice versa.

Étant donné que le partage s'intensifie, mais surtout que le gouvernement fédéral a de plus en plus recours aux services des provinces, celui-ci s'intéresse davantage à la façon dont certains programmes provinciaux sont gérés. Par exemple, le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles examinent actuellement, en collaboration avec les provinces et le secteur privé, les normes relatives à la surveillance des infracteurs dans la collectivité, en partie parce que ces deux organismes veulent vérifier si une certaine norme et un certain niveau peuvent être assurés à l'égard des infracteurs sous responsabilité fédérale, qu'ils soient surveillés par le SCC, par un service provincial ou par un organisme du secteur privé, soit directement, soit en vertu d'une entente conclue avec la province.

Pour arriver à éclaircir les questions clés et pour éviter les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces, devrait-on incorporer dans la législation fédérale des dispositions sur les principes et normes qui devraient s'appliquer aux ententes d'échange de services? Ou y a-t-il de meilleurs moyens, notamment les politiques, pour répondre à des questions comme celles-ci:

- Le transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre ne devrait-il se faire qu'avec son consentement?
- Devrait-on imposer des limites quant au transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre, lorsque ce dernier est défavorisé aux plans des programmes, de l'admissibilité à la mise en liberté ou de droits importants?
- Le transfèrement devrait-il généralement offrir certains avantages à l'infracteur, notamment de meilleures possibilités de réinsertion sociale?
- Les normes de programme régissant l'achat de services correctionnels par un secteur de compétence auprès d'un autre devraient-elles être précisées dans la politique?

- Tout changement important dans la prestation des services (notamment le fait de confier à un agent de l'extérieur les services jusque-là assurés directement par la province, le territoire ou le gouvernement fédéral) devrait-il être assujéti à l'approbation de l'acheteur?

Dans le second document de travail de la Révision du droit correctionnel intitulé "Cadre pour la révision du droit correctionnel"¹⁹, on étudie plus en profondeur la question de savoir où il conviendrait de traiter des questions de ce genre (par exemple, dans la législation, dans les politiques).

Y a-t-il ou pourrait-il y avoir ultérieurement, dans les relations fédérales-provinciales, d'autres sujets de discorde qu'il conviendrait d'examiner?

CONCLUSION

Ce document, qui s'adresse principalement aux gouvernements provinciaux et territoriaux, traite des compétences fédérales, provinciales et territoriales dans le secteur correctionnel et des sources de conflit dans leurs rapports.

Selon ce qu'on y laisse entendre, il est peu probable qu'il y ait des changements d'application générale dans le partage des compétences en matière correctionnelle au Canada, parce que les parties ne s'entendent pas toutes sur la nouvelle formule qui conviendrait le mieux. Toutefois, on se demande si la législation fédérale devrait explicitement autoriser un changement de fait dans le partage des responsabilités correctionnelles entre les paliers fédéral et provincial ou fédéral et territorial, dans les cas où les deux parties souhaitent modifier les arrangements en vigueur. On reconnaît dans ce document que les réponses à cette question peuvent varier suivant le point de vue du lecteur sur des points d'ordre pratique comme le paiement de sommes justes et raisonnables pour des services antérieurement assurés par une autre partie, ainsi que la possibilité et l'utilité d'imposer une certaine norme de service.

On se demande ensuite si et comment, dans le contexte de l'actuel partage des responsabilités correctionnelles ou dans le contexte d'un partage différent, le gouvernement fédéral devrait continuer d'imposer, par voie législative, certaines normes applicables aux systèmes correctionnels provinciaux et territoriaux. Diverses grandes options y sont décrites. L'option du lecteur sur cette question sera influencée par des facteurs comme la mesure dans laquelle il juge souhaitable d'avoir des variations et des pouvoirs discrétionnaires aux niveaux régional et local, et de l'opportunité s'assurer que les infracteurs sont traités de façon semblable dans certains domaines clés.

Enfin, on aborde dans ce document quelques points précis qui sont soit des sources de conflit dans le système actuel ou des éléments nouveaux dans les relations fédérales-provinciales-territoriales en matière correctionnelle. On se demande si ces question devraient être abordées sous l'angle législatif.

NOTES

1. Voir Groupe de travail fédéral-provincial sur les objectifs à long terme et l'administration des services correctionnels, The Long Term Objectives and Administration of Correction in Canada, Ottawa, Solliciteur général, 1976; et Comité directeur fédéral-provincial du partage des compétences en matière correctionnelle, Final Report to the Continuing Conference of Ministers responsible for Criminal Justice, Ottawa, Solliciteur général, 1978.
2. Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Systèmes judiciaire, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1986 p. 352 et 353.
3. Ibid., p. 342.
4. Ibid., p. 342 et 343.
5. Ibid., p. 343.
6. Canada, Commission canadienne sur la détermination de la peine, Réformer la sentence - Une approche canadienne, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1987.
7. Révision du droit correctionnel, Consultation des provinces, Ottawa, Solliciteur général, 1985.
8. Loi sur les pénitenciers, art 15 et 19, et Loi sur les prisons et les maisons de correction, art. 4.
9. Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, supra, p. 390.
10. Andrews v. Law Society of B.C. (1987) 2 BCLR 2d) 305 (C.A.C.B.) en appel devant la Cour suprême du Canada.
11. Dempsey c. La Reine et le Procureur général de l'Ontario. (1986) 32 CCC (3d)461 (FCTD)
12. R. c. Hamilton, R. c. Asselin, R. c. McCullough, (1986), 57 D.R. (2d) 412 (C.A. Ont.) permission d'appeler refusée (1987) 59 D.R. 399 (RCS)

13. R. c. Oakes, [1986], 1 RCS 103
14. Canada, Sous-comité sur le régime d'institutions pénitenti-
aires du Canada, Rapport au Parlement, Ottawa, Approvisionne-
ments et Services, 1977, p. 41.
15. Supra, note 7.
16. Supra, note 6.
17. Révision du droit correctionnel, La philosophie correction-
nelle, Ottawa, Solliciteur général, 1986.
18. Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au
Canada, supra, p. 174.
19. Révision du droit correctionnel, Cadre pour la révision du
droit correctionnel, Ottawa, Solliciteur général, 1986.

ANNEXE A

**LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS DE LA RÉVISION DU DROIT
CORRECTIONNEL:**

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

La mise en liberté sous condition

La victime et le système correctionnel

Les autorités correctionnelles et les droits des détenus

Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel

Questions correctionnelles concernant les autochtones

Compétences fédérales et provinciales en matière correction-
nelle

Les services de santé mentale pour les détenus des péniten-
ciers

Le transfèrement international des délinquants

ANNEXE B

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants:

- a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;
- b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;
- c) l'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;
- d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;
- e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants:

1. Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même

que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2. La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.
3. Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.
4. Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.
5. Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.
6. Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.
7. la participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.
8. Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

ANNEXE C

SOMMAIRE DES QUESTIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Il ne faut apporter à la loi des modifications ayant une influence sur le partage des compétences fédéral-provincial dans l'ensemble du Canada, que si toutes les parties les jugent souhaitables.

Comme, de toute évidence, il n'y a pas de consensus, il ne devrait pas y avoir de modification générale du partage.

Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser la modification du partage des compétences avec le consentement mutuel du gouvernement fédéral et des provinces ou couples de provinces et de territoires intéressés?

Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement permettre que le pouvoir de décider de la mise en liberté de toutes les personnes détenues à l'intérieur des frontières d'une province ou d'un territoire incombe à cette province ou à ce territoire, si celui-ci assume l'entière responsabilité des activités correctionnelles à l'intérieur de ses frontières? Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser l'option inverse?

Quelle approche le groupe de la Révision du droit correctionnel devrait-il adopter à l'égard de l'exercice du pouvoir du gouvernement fédéral en matière pénale, dans la sphère correctionnelle provinciale? Par exemple, laquelle des options suivantes privilégieriez-vous ou quelle autre approche proposeriez-vous?

1. Élimination complète du droit du gouvernement fédéral de limiter, par voie législative, les pouvoirs discrétionnaires des provinces en matière correctionnelle.
2. Adoption d'un énoncé d'objet et de principes seulement.
3. Statu quo (c'est-à-dire s'occuper principalement de la réduction de peine et de la mise en liberté anticipée).
4. Statu quo, plus un énoncé d'objet et de principes.

5. Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne, des programmes de base, de la mise en liberté anticipée, et de la réduction de peine.
6. Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne.
7. Législation qui assurerait l'uniformité complète entre les services correctionnels fédéral et provinciaux, dans tous les secteurs suffisamment importants pour être régis par la loi.

Pour arriver à éclaircir les questions clés et pour éviter les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces, devrait-on incorporer dans la législation fédérale des dispositions sur les principes et normes qui devraient s'appliquer aux ententes d'échange de services? Ou y a-t-il de meilleurs moyens, notamment les politiques, pour répondre à des questions comme celles-ci:

- Le transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre ne devrait-il se faire qu'avec son consentement?
- Devrait-on imposer des limites quant au transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre, lorsque ce dernier est défavorisé aux plans des programmes, de l'admissibilité à la mise en liberté ou de droits importants?
- Le transfèrement devrait-il généralement offrir certains avantages à l'infracteur, notamment de meilleures possibilités de réinsertion sociale?
- Les normes de programme régissant l'achat de services correctionnels par un secteur de compétence auprès d'un autre devraient-elles être précisées dans la politique?
- Tout changement important dans la prestation des services (notamment le fait de confier à un agent de l'extérieur les services jusque-là assurés directement par la province, le territoire ou le gouvernement fédéral) devrait-il être assujéti à l'approbation de l'acheteur?

Y a-t-il ou pourrait-il y avoir ultérieurement, dans les relations fédérales-provinciales, d'autres sujets de discorde qu'il conviendrait d'examiner?